

Análise de macroprocessos na
secretaria de recursos humanos do
MARE: uma abordagem sistêmica

Marcelo de Matos Ramos

26

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina Araújo

Revisão

Maria Elizabete Ferreira

Karla Guimarães

Editoração eletrônica

Danae Carmen Saldanha de Oliveira Alves

© ENAP, 1995

RAMOS, Marcelo de Matos.

R175a Análise de macroprocessos na secretaria de recursos humanos do MARE: uma abordagem sistêmica. Brasília: ENAP, 1998.

23f. (Texto para discussão, 26).

1. Administração de Recursos Humanos 2. Política de Recursos Humanos 3. Administração Pública I. Secretaria de Recursos Humanos - MARE II. Título III. Série

CDD 350.1

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

Análise de macroprocessos na secretaria de recursos humanos do MARE: uma abordagem sistêmica

*Marcelo de Matos Ramos**

I. Introdução

Se realizarmos uma investigação, ainda que rápida, a respeito do estado da arte no tocante às práticas de administração pública pelo mundo afora, iremos concluir que o modo de se conduzir os negócios públicos está mudando em um número expressivo de países, e que as pressões pelas reformas do serviço público se avolumam de ano a ano. Embora ainda haja considerável controvérsia acerca das razões fundamentais para esse movimento¹, o fato incontestável é que ele existe.

Entretanto, a despeito do grande alcance da onda de reformas no serviço público, verifica-se que há uma certa despreocupação com a avaliação de seus efeitos finais (vide Ref. 3). Tal fato pode ser justificado de várias maneiras: por exemplo, na maior parte dos países onde estas reformas estão acontecendo, elas tomam a forma da devolução², ou seja, da delegação, por parte dos organismos centrais de controle, de algum grau de autonomia para as agências responsáveis pelas atividades finalísticas, o que termina por fragmentar a coleta de dados e dificultar a avaliação global dos efeitos da reforma sobre os serviços prestados aos cidadãos. Além disso, essa avaliação é dificultada também pela complexa tarefa de separar os efeitos da reforma do serviço público dos de outras variáveis que podem estar afetando os resultados finais, já que há uma longa cadeia de causa e efeito mediando as melhorias do serviço público e o serviço que o cidadão recebe na ponta.

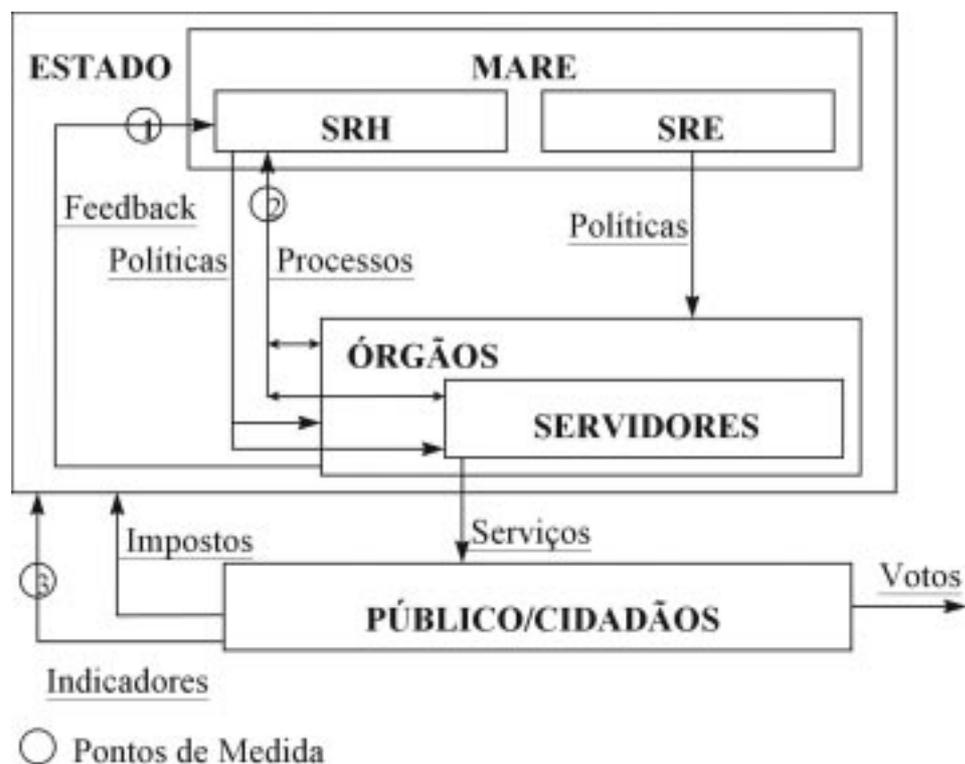
Argumentaremos neste trabalho que a utilização da análise sistêmica nas organizações que compõem a administração pública pode contribuir muito para o aumento da visibilidade destes efeitos. A visão sistêmica³ exige que se desenvolva uma compreensão muito clara dos macroprocessos existentes na organização, bem como da sua relação com o “mundo exterior”; mesmo sem ser uma panacéia universal, ela pede da organização uma disciplina que de outra forma ela poderia não encontrar.

* Marcelo de Matos Ramos, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atualmente ocupa o cargo de Coordenador Geral de Carreiras na Secretaria de Recursos Humanos do MARE. Os pontos de vista expostos neste “paper” são de responsabilidade do autor, não sendo necessariamente compartilhados pelo MARE ou pela SRH.

Desenvolveremos aqui, para demonstrar a força deste enfoque, um modelo conceitual do funcionamento da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Esta Secretaria, que denominaremos simplesmente de SRH, é o órgão central do pessoal civil do Poder Executivo. Tem caráter normativo e regulamenta as práticas de recursos humanos em toda a administração pública federal.

O modelo que iremos desenvolver visa permitir uma melhor compreensão e visualização das relações sistêmicas existentes na Secretaria, com ênfase na identificação das clientelas às quais a SRH presta serviços, direta ou indiretamente. Iremos descrever as principais relações entre as entidades que formam o modelo, proporemos pontos de medida para os quais devem ser desenvolvidos indicadores, e pontos de controle para os quais devemos dirigir esforços de melhoria. Como consequência, esperamos tornar mais visíveis as relações sistêmicas dentro da SRH, bem como as relações entre a SRH e o mundo exterior.

Em seguida, exploraremos um pouco mais as possibilidades do modelo no que diz respeito especificamente à atuação do Departamento de Carreiras e Remuneração da SRH, faremos uma brevíssima discussão qualitativa sobre políticas de capacidade para a referida Secretaria e concluiremos com algumas considerações sobre o futuro da SRH e as opções estratégicas que estarão disponíveis para essa Unidade.



Um terceiro produto é a operação da folha de pagamento, e o quarto produto, finalmente, é a atividade de auditoria de pessoal conduzida pela SRH.

Podemos pensar a SRH como um dos componentes de um sistema cuja última finalidade é prestar serviços ao público. Para tal, a SRH precisa exercer sua missão regimental, o que dá origem a alguns fluxos entre a SRH e outros componentes do sistema Estado. Assim, para melhor gerenciar a atuação do componente SRH precisamos definir corretamente estes fluxos e entender a natureza das possíveis intervenções que se podem exercer sobre eles com o objetivo de otimizar o desempenho do sistema.

Uma primeira caracterização desses fluxos se dará em termos da diferenciação entre fluxos de saída e fluxos de entrada. Os fluxos de saída são basicamente dois: o fluxo de políticas, materializadas pelas normas e orientações que emanam da SRH, e o fluxo operacional, que consiste nos despachos e decisões proferidas, na operação da folha de pagamento e na auditoria.

Os fluxos de entrada são três: primeiro, os processos que são levados à consideração da SRH, em geral versando sobre demandas institucionais ou individuais, seja requerendo uma decisão concreta, seja trazendo um pedido de informações; segundo, o *feedback* representado pelo contato direto com os órgãos e servidores, dando-se este contato de forma institucional ou informal; terceiro, a opinião pública difusa sobre a qualidade e adequação dos serviços prestados pelo Estado. Este último fluxo é bastante indireto e ainda não conta com mecanismos formais de aferição, embora de fato seja o mais importante deles sendo a sua implementação nos órgãos uma tarefa da SRE.

A *segunda caracterização* que devemos fazer diz respeito à natureza das ações que a SRH pode efetuar sobre estes fluxos. Os fluxos de entrada são passíveis de operações de medida, enquanto os fluxos de saída são passíveis de operações de controle. Assim podemos estipular pontos de medida, onde serão aferidas as medidas que julgarmos relevantes para os objetivos da SRH, bem como pontos de controle, onde a SRH deve intervir para atingir os resultados desejados. Nas duas próximas seções vamos definir quais são estes pontos de medida e os pontos de controle.

1) Os Pontos de Medida

Vimos que são três os fluxos de entrada que se destinam à SRH, sendo portanto três os pontos de medida necessários. Cada um desses pontos de medida necessitará de uma certa gama de indicadores, sendo estes de natureza bem diversa em cada caso.

Os indicadores referentes ao ponto de medida do fluxo de processos para a SRH são os de mais fácil quantificação, sendo o mais evidente deles o de número de processos recebidos em um determinado período de tempo. Este indicador, conforme o caso, pode sofrer maior detalhamento, como por exemplo, classificações por assunto, por procedência, por destinatário dentro da SRH, etc.

Os indicadores referentes ao ponto de medida do *feedback* proveniente dos contatos entre a SRH e os órgãos e servidores já são de quantificação mais difícil. De fato, verifica-se que há pouca formalização desses dados, uma vez que não existem ainda mecanismos institucionais que os façam chegar à SRH, e nem esta se ocupou ainda em identificar, registrar e analisar a escassa, mas múltipla, evidência factual que chega até ela.

Os indicadores referentes à opinião pública sobre os serviços prestados pelo Estado gozam de um tratamento ainda menos eficaz que os anteriores, embora sejam de longe os mais importantes deles, pois dizem respeito diretamente às atividades finalísticas do Estado, que são aquelas que justificam a sua existência. Estes indicadores não são conceitualmente difíceis de construir, embora a sua implementação seja um grande desafio. Por outro lado, a vinculação deles com a missão da SRH é bastante difícil, pois entre o público e as atividades da SRH existem várias instâncias mediadoras, o que dificulta a constituição de uma cadeia de causa e efeito⁷.

2) Os Pontos de Controle

Vimos que são quatro os fluxos de saída, que são os fluxos que a SRH pode controlar diretamente com o objetivo de otimizar o funcionamento do sistema. De forma geral, a SRH pode atuar sobre estes fluxos das seguintes maneiras:

a) agindo sobre seu próprio *peçoal*, isto é, recrutando pessoas qualificadas e capacitando-as da forma correta, gerando como contrapartida a necessidade de uma eficaz avaliação do desempenho individual dos seus integrantes;

b) agindo sobre os *processos de trabalho*⁸, isto é, racionalizando as várias etapas que são necessárias para a produção de cada um de seus produtos.

Podemos assim mais facilmente visualizar a interrelação entre os fluxos de saída e as ações de controle sob a forma de uma matriz:

Produtos	Ações sobre o pessoal (coluna 1)	Ações sobre os processos de trabalho (coluna 2)
A) Políticas	A1	A2
B) Decisões sobre processos	B1	B2
C) Operação da Folha	C1	C2
D) Auditoria	D1	D2

Cada uma das células da matriz (A1, A2, B1, B2 etc) conterá seus próprios requisitos específicos. Por exemplo, as qualificações e ações de capacitação para o pessoal que trabalha na formulação de políticas serão possivelmente diferentes das do pessoal que trabalha com a folha de pagamento. Da mesma forma, as características das melhorias nos processos de trabalho na área de formulação de políticas são bastante diferentes daquelas que seriam possíveis na área de auditoria. Cabe então à SRH identificar esses campos de conhecimento, que são, dessa forma, as competências centrais que ela deve possuir para bem desempenhar o seu “negócio”. Similarmente, os detalhes dos processos de trabalho também devem ser diferentes ou possuir certas peculiaridades inerentes à produção de cada um dos produtos. Portanto, a coluna 1 diz respeito essencialmente às competências centrais que a SRH deve desenvolver, enquanto a coluna 2 diz respeito às peculiaridades dos processos de trabalho.

A consequência óbvia é que a SRH deve evitar o erro de procurar soluções únicas aplicáveis a todos os seus macroprocessos, embora deva estar atenta para a possibilidade de que eventualmente algumas das soluções possíveis em cada setor viabilizem a exploração de sinergias entre diferentes áreas. Por exemplo, as áreas de formulação de políticas e de aplicação da legislação têm interfaces óbvias que devem ser exploradas.

Iremos agora desenvolver algumas idéias quanto à aplicação dos conceitos que foram expostos ao trabalho do Departamento de Carreiras e Remuneração — DECAR da SRH.

III. Aplicação do Modelo Conceitual ao DECAR

Segundo o Regimento Interno da SRH, ao Departamento de Carreira e Remuneração compete:

— propor políticas e diretrizes relativas à classificação e reclassificação de cargos, a organização das carreiras, a remuneração e a seguridade social e benefícios dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem assim supervisionar a sua aplicação;

— propor políticas e diretrizes relativas ao recrutamento e seleção, a capacitação, ao desenvolvimento e a avaliação de desempenho dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem assim supervisionar a sua aplicação, intervindo, se necessário, quando da realização de concursos públicos, para resguardar os princípios da moralidade, legalidade, publicidade e impessoalidade;

— promover o permanente acompanhamento, por intermédio de sistema próprio de informações gerenciais, da evolução quantitativa e qualitativa da força de trabalho dos órgãos que compõem o SIPEC, bem assim da remuneração e das despesas de pessoal, com o objetivo de orientar a proposição de políticas e diretrizes.

— produzir e divulgar mensalmente, por intermédio do Boletim Estatístico do MARE, informações sobre a evolução da força de trabalho, remuneração e despesas de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Assim sendo, conforme definido no regimento interno, os principais produtos do DECAR seriam um conjunto de políticas e diretrizes, um sistema de informações gerenciais sobre quantitativo e despesa de pessoal e uma publicação, o Boletim Estatístico do MARE.

Quanto aos pontos de medida que dizem respeito às atividades do DECAR, podemos citar:

- a) tempo empregado na elaboração de uma política;
- b) eficácia e efetividade das políticas;
- c) número de processos tramitados por período de tempo;
- d) tempo de tramitação dos processos;
- e) tempo empregado na atualização dos Boletins;
- f) utilidade dos Boletins Estatísticos para a Administração Pública.

Desses indicadores, alguns como c) e d) são de fácil mensuração. Outros como b) e f) são de difícil tratamento sendo de natureza basicamente qualitativa, e exigem a criação de mecanismos institucionais mais elaborados para a sua aferição.

Por exemplo, no que diz respeito ao item b), está-se tentando implantar Comitês Consultivos das carreiras horizontais, que assessorariam os Ministérios Supervisores destas carreiras no atingimento de seus objetivos. Estes Comitês seriam compostos basicamente por representantes das carreiras. Esses Comitês poderiam constituir-se em uma instância muito importante na comunicação entre a SRH e os órgãos, transmitindo à SRH informações mais precisas sobre a adequação de suas políticas no tocante a carreiras, recrutamento e capacitação.

Quanto aos pontos de controle, pode-se pensar na adoção de critérios para melhorar a elaboração de orientações consultivas⁹ e de normas e regulamentos que materializem políticas:

- a) Orientações Consultivas (OCs)

Visam esclarecer os RH dos órgãos sobre a aplicação das normas e regulamentos, diminuindo o fluxo de processos para a SRH.

- b) Políticas de Mínimo Custo Processual (PMCP's)

São políticas desenhadas para reduzir o fluxo de processos para a SRH.

Devem produzir os efeitos desejados, ao menor custo possível¹⁰.

A seguir, listaremos algumas regras e condicionantes que acreditamos deveriam ser observados para se atingir melhor desempenho na elaboração de OCs e PMCPs¹¹.

Regras para OCs

- Devem ser claras e inteligíveis.
- Devem ser amplamente veiculadas.
- Devem explicitar os objetivos da norma ou regulamentação.
- Devem, quando possível, trazer exemplos de aplicação da norma ou regulamentação.

Regras para PMCPs

- Não devem extrapolar da autoridade delegada pela lei e pelo arcabouço constitucional,
 - Devem ser consistentes e coerentes com a obtenção de um propósito específico.
 - Devem ser inteligíveis.
 - Não devem duplicar desnecessariamente normas existentes.
 - Devem propiciar benefícios maiores que os seus custos.
 - Seu cumprimento deve depender de procedimentos simples e de baixo custo.

Condicionantes para PMCPs

- Disponibilidade de informações relevantes para o formulador.
- O formulador deve obter *feedback* sobre a aplicação da norma ou regulamentação.
 - Se possível, a clientela deve participar/opinar no momento da formulação.
 - A clientela deve ser claramente definida, levando-se em consideração que o objetivo último da política sempre será o bem-estar do cidadão.
 - O formulador deve adotar uma atitude preventiva, valendo-se dos meios disponíveis para antecipar as conseqüências de sua atuação.
 - Sempre que possível o formulador deverá embutir na norma ou regulamentação os dispositivos legais para a aferição de sua eficácia, eficiência e efetividade.

Deve-se ter sempre em mente que a formulação e implementação de uma política implica uma solução de compromisso. Por um lado, a política deve ser capaz de produzir os efeitos desejados, e estes estarão ligados sempre, de alguma forma, ao provimento de um melhor serviço para o público. Por outro lado, estas políticas deverão ser políticas de mínimo custo processual, ou seja, deverão ser projetadas de forma a suscitar a menor reação possível do ponto de vista da geração de novos processos a serem resolvidos pela SRH, o que requer as competências elencadas acima.

É importante frisar que a preocupação última da SRH enquanto órgão central de pessoal deve ser apoiar a missão institucional do MARE, o que implica ações cujo reflexo se dará na ponta, no serviço prestado ao cidadão. A missão da SRH não é primordialmente diminuir o fluxo de processos, mas dar apoio às instituições do Aparelho de Estado para que estas prestem o melhor serviço possível ao cidadão. Sem essa visão estratégica, a SRH pode sucumbir a uma visão simplista do processo de formulação de políticas e de suas dificuldades inerentes, elegendo o “combate” aos processos como seu objetivo central¹².

IV. Políticas de Capacidade para a SRH segundo a visão sistêmica

Gostaríamos de introduzir aqui uma breve discussão, infelizmente ainda no estágio puramente qualitativo, sobre políticas de capacidade¹³ para a SRH, ainda lançando mão do enfoque sistêmico. Na seção anterior falamos sobre as Políticas de Mínimo Custo Processual, sem entretanto avançar em uma discussão mais detalhada sobre o significado desta expressão. É isto o que faremos agora.

Quando falamos em Políticas de Mínimo Custo Processual estamos nos referindo às políticas cujo efeito líquido seja a minimização de uma função objetivo de Custo Total, modelada pela seguinte fórmula:

$$CT = C_{operac} + C_{jud} \quad \text{onde:}$$

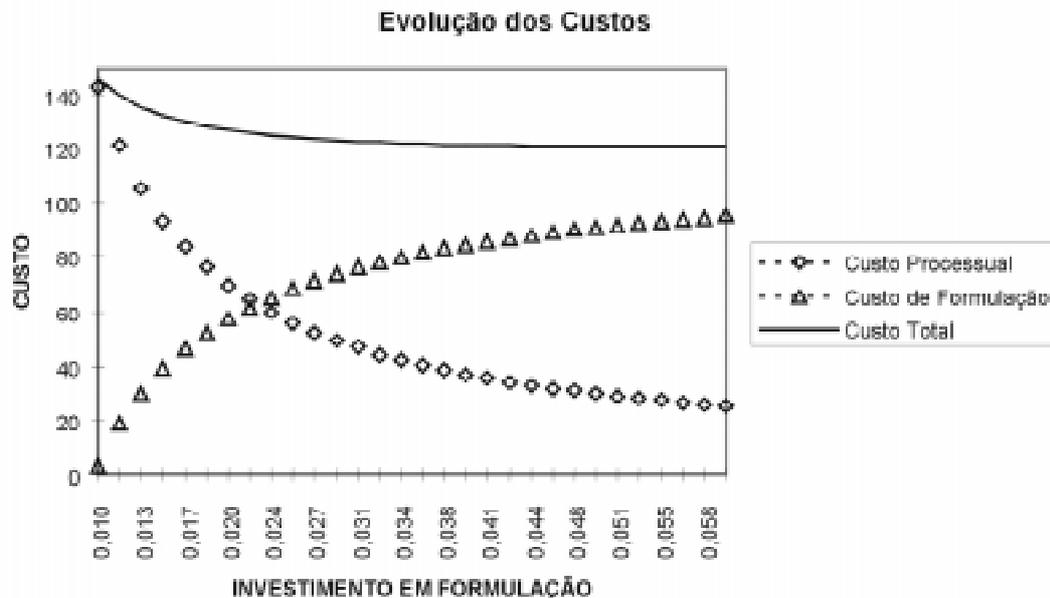
CT é o custo total;

C_{operac} é o custo da tarefa de resolver processos e de formulação (pessoal + material);

C_{jud} é o custo das despesas derivadas das consequências financeiras de causas ganhas na justiça em virtude das políticas mal formuladas.

Observe-se ainda que em se dispor de um sistema de apropriação de custos minimamente confiável, o custo processual total teoricamente pode ser facilmente estimado. Note-se ainda que estes custos são cobertos, de uma forma ou outra, pelo Tesouro Nacional.

A partir deste simples modelo matemático, e isolando as parcelas de custo apropriáveis a cada área, traçamos o gráfico abaixo, que mostra o custo total decomposto em duas de suas componentes básicas, o “custo processual” e o “custo de formulação”¹⁴. Por custo processual estamos considerando todas as parcelas de custo que, na hipótese de utilizarmos um sistema de custeio baseado em atividades, poderiam ser atribuídas à atividade de resolução de processos, enquanto por custo de formulação estamos considerando aquelas parcelas de custo que pelo mesmo sistema poderiam ser atribuíveis à atividade de formulação de políticas.

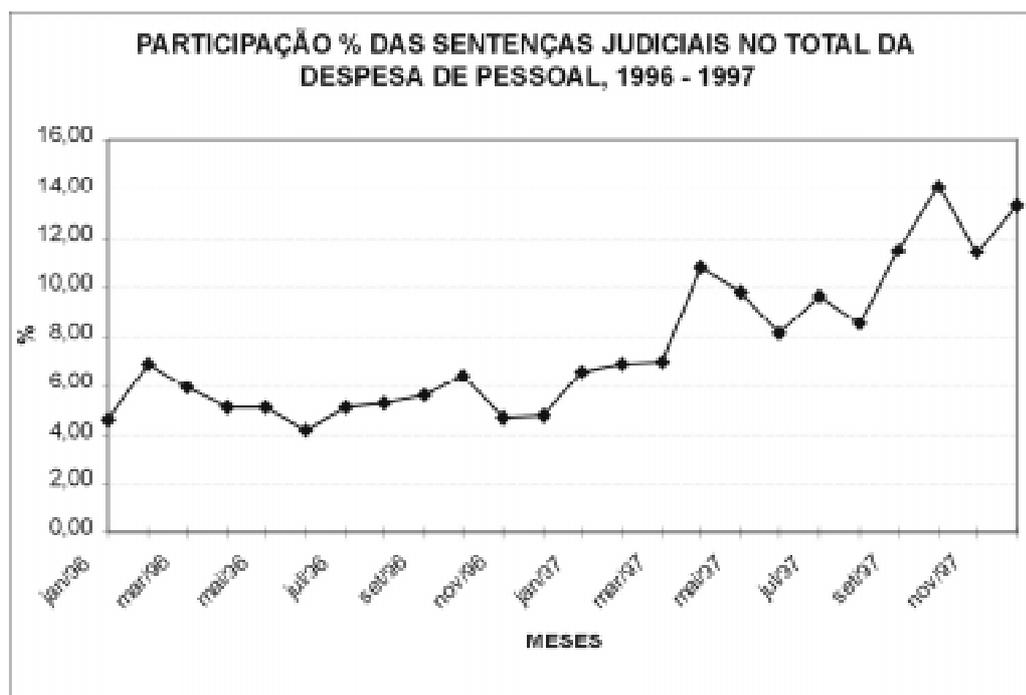


Fonte: Coordenação-Geral de Estudos e Informações Gerenciais

Ora, se considerarmos, o que parece razoável, que a aplicação de recursos em elaboração de normas — e deixemos claro de uma vez por todas que estamos entendendo este investimento em “legiferação” como um esforço no sentido de melhorar a qualidade das políticas, não o número de leis, decretos e portarias — causará um efeito futuro de redução do número de processos, veremos que o custo de formulação de políticas aumenta se aumentarmos o chamado “investimento em formulação” (número de formuladores e sua capacitação), ao passo que o custo processual declina. Eventualmente existirá um ponto de equilíbrio onde não mais valerá a pena aplicar recursos na melhoria da qualidade da formulação.

Entretanto, se pensarmos sistemicamente, veremos que uma eventual elevação no número de processos, decorrente por exemplo do surgimento de apreensões entre os servidores devido a algum fato político, ou simplesmente devido aos efeitos de uma legislação mal feita, certamente terão como consequência a aplicação de mais recursos na resolução de processos, às expensas da área de formulação. Esta é uma das ciladas apontadas por Senge e descrita entre os seus arquétipos, e por ele denominada “feedback de compensação”, o qual eventualmente pode levar a efeitos catastróficos¹⁵.

Para o leitor mais cético diremos que por “efeitos catastróficos” estamos indicando, por exemplo, o movimento crescente do item “sentenças judiciais” na despesa total de pessoal, possivelmente um razoável indicador de baixa capacidade de previsão de efeitos, ou de descontrole, na formulação de políticas em períodos anteriores¹⁶. Vemos a evolução destas despesas em relação às despesas totais na série histórica mostrada no gráfico a seguir:



Como vemos no gráfico, parece haver de fato uma tendência de crescimento na participação das sentenças judiciais no total das despesas com pessoal, tendo esta participação alcançado nos últimos meses de 1997 um patamar entre 12 e 14 % da despesa total.

Ou seja, a formulação de políticas explicitamente preocupadas com a minimização deste custo é algo que provavelmente tem alto retorno.

V. Conclusão

Como dissemos na introdução, finalizaremos este trabalho com algumas considerações sobre o futuro da SRH a partir da provável evolução do cenário externo que se avizinha com o êxito da difusão dos modelos gerenciais dentro da administração pública.

O trabalho da Public Management Unit (Ref. 3) apresenta, a partir de uma extensa pesquisa feita entre os países da OECD, o seguinte conjunto de “grandes tendências” em matéria de gestão de recursos humanos no âmbito da administração pública:

1. descentralização da responsabilidade pela gestão dos recursos humanos, com a atribuição dessa responsabilidade aos órgãos e entidades;
2. devolução da responsabilidade pela gestão dos recursos humanos, dentro dos órgãos e entidades, aos gerentes de linha;
3. diretrizes gerais de política, enfatizando os padrões básicos e as melhores práticas a serem adotados, ao invés de controles detalhados;
4. criação de orçamentos globais para os órgãos e entidades, consolidando custos administrativos e salariais;
5. sistemas de remuneração, recrutamento e contratação mais flexíveis;

6. capacitação voltada para a construção de habilidades, competências e flexibilidade na força de trabalho, de forma a melhor atender as demandas dos vários programas governamentais e o reforço na reforma do setor público;

7. medidas de corte de custos, bem como pressão para produzir ganhos de eficiência.

Pergunta-se: em que medida estará a SRH pronta, ou preparando-se, para adequar-se a essas mudanças ?

Claro está que tais mudanças não virão de uma manhã para outra, se vierem. Tudo isto depende da existência de vontade política e decisões de governo para sua implementação¹⁷. No entanto, esta parece ser mesmo a direção geral imprimida pelo atual arranjo social que detém o poder, e sem dúvida é o “Norte” para onde se dirigem as administrações públicas no mundo desenvolvido, sendo também o modelo de preferência para os grandes organismos internacionais fomentadores do desenvolvimento.

Em todo caso, o modelo devolucionário tem fortes implicações para a SRH, no que diz respeito aos seus principais produtos. Para ser útil, ela terá forçosamente de passar de um papel de comando para um papel de liderança. Com tudo que isso implica: um líder tem que ser competente e confiável, já que a liderança não é algo que se imponha, mas sim que se conquista.

Antevemos portanto quando este modelo estiver completamente desdobrado, a SRH terá que ser um grande facilitador e mentor, o que implicará também a dinamização de seus canais de comunicação com os órgãos. Ela passará a ser praticamente um consultor interno em matéria de recursos humanos para a administração pública federal.

E, como ela estará praticamente “vendendo” um serviço, terá que se assegurar de que este serviço é bom; terá de estar muito mais atenta aos impactos de suas ações. Por sua vez, como os órgãos e entidades estarão sendo cobrados pelos seus resultados, as ações que eles estarão cobrando da SRH terão a ver com os resultados para o cliente, isto é, a sociedade, e não apenas com os interesses do próprio órgão. Isto também será positivo na medida em que a própria SRH terá de readequar o alcance da sua visão, passando a enxergar também o público que está lá fora e que é o usuário final dos serviços públicos. Aí então ficará patente a distinção entre clientela externa e interna, que tantas vezes parece tão indefinida, até por força e efeito das injunções institucionais atuais. Evidentemente, os modelos conceituais que desenvolvemos aqui, por exemplo, terão de ser modificados também.

E neste momento ficará também bastante claro que a reforma gerencial precisa não só dos corações e mentes das pessoas, como também de ferramentas eficazes de análise e gestão. Então, a análise sistêmica e outros métodos disponíveis na caixa de ferramentas da Engenharia de Produção e outros campos de conhecimento ligados à melhoria de processos poderão, creio, dar uma contribuição decisiva para completar as fases finais da Reforma do Estado.

Enfim, procuramos neste trabalho criar um modelo conceitual que auxilie as pessoas a apreciar melhor sua posição no serviço público e aquilo que delas se espera. Acreditamos que esta metodologia, quando judiciosamente aplicada às diversas áreas da administração pública federal, poderá ajudar as pessoas a encontrarem a melhor forma de realizar o seu trabalho, em benefício do interesse público.

Notas

- ¹ HOOD (Ref. 2) analisa vários motivos plausíveis, sem entretanto chegar a uma conclusão definitiva.
- ² Na expressão consagrada na língua inglesa, “*devolution*”.
- ³ O reconhecimento dos benefícios advindos do emprego da chamada “visão sistêmica” já é bastante antigo, sendo que esse modo de pensar a realidade originou-se no campo das ciências biológicas. Sua popularização no campo da administração pode ser creditada, entre outros, a Peter Senge, da Sloan Management School do MIT (Ref. 4). Senge apresenta dez arquétipos, ou modelos mentais, que podem ser aplicados para se analisar os mais variados processos e identificar o que ele chama de “deficiências de aprendizado” – erros fatais a que somos levados a recair devido ao uso acrítico do senso comum.
- ⁴ De fato, se quisermos elaborar mais este ponto, podemos adotar a terminologia de Hirschmann (Ref. 1) e notar que a população pode se expressar pela “voz” e pela “saída”, ou seja, no caso da “voz”, vocalizando seus interesses, seja pelo voto nas eleições majoritárias e proporcionais, seja por outros mecanismos mais diretos de participação; ou no caso da “saída”, ela pode “votar com os pés”, ou seja, abster-se do uso dos serviços proporcionados pela organização. O estudo destes comportamentos é certamente parte integral do que deveria ser uma análise do desempenho das organizações. Voltaremos a esta discussão na conclusão deste trabalho.
- ⁵ Note-se que, dentro do arcabouço jurídico estipulado pela Constituição de 88, que deu maior ênfase ao fortalecimento da Federação em muitas áreas (saúde, educação), a Administração Pública Federal deixa de ser a provedora direta dos serviços, que passam aos estados e municípios, e assume cada vez mais as funções de formulação, avaliação e regulação de políticas.
- ⁶ Por “processo” estamos entendendo aqui, meramente o instrumento burocrático pelo qual as demandas são levadas à consideração da instância decisória, na Administração Pública, e não processo, na acepção que se dá em Organização e Métodos ou na reengenharia, como um conjunto de passos ou etapas que levam à produção de um produto ou à prestação de um serviço.
- ⁷ Um ponto vital na definição da missão da SRH é saber até onde vai sua responsabilidade pela qualificação da força de trabalho do setor público. Será

a SRH responsável por assegurar que o serviço público tenha condições de executar bem todas as três etapas (formulação, implementação e avaliação de políticas públicas) definidas para as atividades do Estado, do ponto de vista de capacitação, recrutamento e manutenção do capital humano do Estado ? Qual o espaço para a determinação exclusivamente política das políticas públicas, estando então fora do alcance da SRH qualquer política de recursos humanos que desse suporte à atividade de formulação, e qual o espaço para a determinação de políticas pela própria força de trabalho arregimentada pelo Estado, tendo aí então a SRH um papel fundamental ? Ou deve a SRH zelar apenas pela otimização na implementação, capacitando as pessoas a melhor efetuarem o seu trabalho, cujo conteúdo será então fruto de determinações políticas vindas de outras esferas ? Onde está a fronteira entre o espaço do político e o do técnico ? Esta discussão é importante e deve ser feita, mas não pretendemos abrangê-la neste trabalho. Notemos apenas que em um contexto de descentralização a mediação se torna ainda mais patente, e o dever da SRH será então o de capacitar os gerentes que administrarão recursos humanos nas organizações.

- 8 Aqui sim estamos falando de processos no sentido da reengenharia e da disciplina de organização e métodos, e não dos processos enquanto artefatos da atividade burocrática.
- 9 As Orientações Consultivas são um grande passo dado pelo Departamento de Normas da SRH no sentido de descentralizar o processo decisório em matéria de pessoal. Citamo-las aqui devido à interface que apresentam com o setor de formulação de políticas.
- 10 Entendemos por Políticas de Mínimo Custo Processual as políticas que minimizem o custo total. Elaboraremos melhor esta definição adiante.
- 11 Estas observações são uma adaptação livre das mesmas recomendações encontradas na Executive Order no. 12866, editada em 1993 pelo Presidente Bill Clinton para estabelecer critérios mais responsáveis para a elaboração de normas e regulações pelas agências reguladoras norte-americanas.
- 12 Não estamos querendo minorar as dificuldades implícitas na dura tarefa que é elaborar políticas de Recursos Humanos em um ambiente dominado pela tradição do Direito Administrativo, que dá pouca margem de manobra ao administrador. Mas este é um assunto amplo demais para ser tratado aqui.
- 13 No jargão da engenharia de produção, política de capacidade é a política de alocação de recursos para a produção de bens ou prestação de serviços, levando em consideração questões estratégicas para responder perguntas, tais como: vale a pena termos capacidade ociosa ? Devemos investir na linha de produto A ou B ?
- 14 Reconhecemos que uma análise completa deveria enfocar os custos implícitos nas atividades de auditoria e folha de pagamento também, mas as ignoramos neste exercício, em nome da simplicidade.

- ¹⁵ Hoje em dia, este não é felizmente o real caso da SRH, que já conta com um quantitativo razoável de pessoas na área de formulação de políticas, embora ainda exista um longo caminho a trilhar em matéria de capacitação.
- ¹⁶ Note-se que estamos falando aqui de formulação de políticas em sentido amplo, ou seja, levando em consideração o ambiente técnico e político; não vai aqui nenhuma leviana acusação de incúria ou inépcia aos técnicos de administrações anteriores, pois sabemos que muitas vezes as decisões técnicas têm de ser deixadas de lado em prol de soluções políticas.
- ¹⁷ Por exemplo, um fator crítico para chegarmos lá é a existência e a ampla difusão de condutas baseadas, para empregar uma expressão cara ao Ministro Bresser, na “autonomia com responsabilidade”.

Bibliografia

- HIRSCHMAN, A. O. “Saída, Voz e Lealdade: Reações ao Declínio de Firms, Organizações e Estados”, Editora Perspectiva, 1973.
- HOOD, Christopher, “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s”, em Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1996.
- OECD, “Integrating People Management into Public Service Reform”, PUMA, 1996
- SENGE, P. M. “A Quinta Disciplina: Arte, Teoria e Prática da Organização de Aprendizagem”, Editora Nova Cultural, 1990.

Texto para discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial:
estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina
diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para
discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luiç Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo
americano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- Nº 20 - A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma
nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição
Valdei Araújo
outubro/97, 26p.
- Nº 21 - Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.

- Nº 22 - Utilizando a internet na administração pública
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- Nº 23 - Reforma administrativa e direito adquirido
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- Nº 24 - Reconstruindo um novo Estado na América Latina
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- Nº 25 - Desafios e oportunidades no setor de compras
governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

Cartão de assinatura da RSP

A *Revista do Serviço Público* — **RSP** é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

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

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Nome/Instituição:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

Tipo de solicitação

- Assinatura
 Número avulso — Edição nº _____
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (061) 245 6189 — 245 7878 ramais: 210 e 138

Fax: (061) 245 2894