

Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

1. Introdução

Ao aproximar-se a aurora do século XXI, é com certa estranheza que testemunhamos um acontecimento singular: grande parte das transformações que esperávamos não se concretizaram, mas, por outro lado, eventos totalmente inesperados vieram à luz², criando um ambiente de mudanças radicais no quadro político, econômico e social, em escala planetária.

Destes eventos talvez o mais surpreendente tenha sido a queda dos regimes comunistas e a *débâcle* generalizada das alternativas ao capitalismo, com a conseqüente hegemonia do liberalismo neste fim de século, seja pela via do neoliberalismo puro e simples, seja pela via do social-liberalismo. Esta virada, inesperada para um espectador cujo *mind frame* tenha sido forjado nas décadas de 70 e mesmo 80, veio penetrar de vez, na década de 90, a última linha de defesa possível para aqueles que abominam o mercado: o Estado.³

Contra a célebre justificativa do combate às falhas de mercado, a crítica neoliberal vai afiar as armas da teoria da *Public Choice* (teoria da escolha pública, como afirmou-se em nosso idioma) e a noção das falhas de governo. Buchanan, Niskanen, Olsen e outros *scholars* vão apontar os desvios do Estado e os males da burocracia estatal, em particular ressaltando o caráter predatório do uso dos recursos públicos pela burocracia. Assim, tornou-se uma mera questão de tempo para que fosse se infiltrando, seja entre os defensores do estado mínimo, seja entre seus detratores, a idéia de que era preciso de alguma forma oferecer à sociedade um cardápio de medicamentos capazes de debelar a "doença incurável" do Estado, o desperdício burocrático.⁴

Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e Coordenador-
geral na
Secretaria de
Recursos
Humanos do
MARE

De forma que, onde não se podia efetivar a *devolution*, em geral via privatizações, tornou-se a ordem do dia gerar alternativas, visando introduzir no funcionamento do aparelho de Estado elementos que alavancassem maior eficiência no andamento de suas operações. E a alternativa que vem-se cristalizando é a da adoção da administração pública gerencial, em contraposição à administração pública burocrática.

A administração pública gerencial caracteriza-se por endossar a administração por resultados e o controle a *posteriori*, em contraposição à administração pública burocrática, mais rígida. A administração pública gerencial também se caracteriza por adotar muitas inovações operacionais e organizacionais provenientes da iniciativa privada, como a diminuição de níveis hierárquicos, a adoção da contabilidade de custos e a disseminação de sistemas de informação gerenciais. Outra de suas características é dar maior visibilidade à condução dos negócios públicos e estimular o controle social da burocracia pública.

Estas inovações, ainda que bem-vindas pelo seu potencial de erradicar ou ao menos diminuir o grau de desperdício vigente na administração pública, não poderiam vir sem um custo, que é o do impacto, muitas vezes desorganizador, exercido sobre o tecido existente da burocracia pública. E um dos grandes impactos é justamente sobre o sistema de carreiras da administração pública, sob ataque das noções de empregabilidade e de flexibilização das relações de trabalho.

Portanto a nossa percepção é de que urge estabelecer fundamentos sólidos para a política de carreiras da administração pública federal (APF), em um contexto de hegemonia dos conceitos da reforma gerencial, sob pena de esgarçar-se o tecido, afinal delicado, que forma o aparelho de Estado, qual seja, os seus recursos humanos. A tarefa é premente e também difícil, pois trata-se de simultaneamente oferecer condições para a implementação da administração pública gerencial, para a valorização dos servidores e fortalecimento do capital humano do Estado, sem descuidar entretanto do combate ao corporativismo.

A tarefa a que nos propomos é a de iniciar um trabalho de aprofundamento teórico desta discussão, sem a pretensão, evidentemente, de esgotá-la.

2. A discussão acerca das carreiras

O projeto de sistemas de carreiras é uma atividade que conta com uma longa tradição e para a qual é possível encontrar uma ampla literatura de apoio. Infelizmente, há que se questionar a sua adequação à realidade, principalmente à luz das mudanças que podemos vivenciar no mundo do trabalho, nas últimas duas décadas.

Vamos exemplificar o que queremos dizer pela comparação de excertos de dois autores recentes (o que mostra a atualidade do debate, mas também a dificuldade de um consenso) a respeito do tema “carreiras”. No seu livro *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia*, Luiz Alberto dos Santos (1997), citando um manual da OIT⁵, apresenta o seguinte conjunto de regras definidoras de um sistema de carreiras:

“Na prática, e segundo o ponto de vista dos funcionários, o conceito de carreira pode subdividir-se em vários componentes essenciais:

a) o acesso ao serviço público deve estar aberto a todas as pessoas que possuam as qualificações necessárias, aplicando-se imparcialmente as normas de ingresso;

b) as nomeações efetuam-se para postos, cargos ou graus dentro de uma estrutura hierárquica claramente definida;

c) deve ser possível ascender até o cargo mais alto da estrutura hierárquica, a partir dos méritos profissionais, ou, pelo menos, deve-se poder aspirar a promoções regulares, ao menos dentro do grau, se cumpridas satisfatoriamente suas obrigações;

d) aplica-se e fixa-se uniformemente uma política de pessoal para todos os funcionários;

e) esta política uniforme compreende procedimentos estabelecidos para solucionar todos os incidentes que possam surgir no exercício do cargo, inclusive a disciplina;

f) todos os funcionários devem ter direito a uma pensão adequada, em caso de aposentadoria.”

Comparemos com o seguinte excerto do livro *Capital Intelectual* de Thomas Stewart (1977):

“Houve uma época, não muito distante, em que os funcionários ascendiam em hierarquias tão elegantes e monumentais quanto templos astecas. Os degraus eram claros, o caminho parecia óbvio — abstraía o fato de que quem chegava ao topo eram sacerdotes ou vítimas de sacrifícios humanos. Hoje, o trabalhador, o gerente e o executivo andam de lá para cá em empresas que se assemelham mais a placas de circuitos do que a pirâmides, onde as linhas de energia e controle se esbarram pelo caminho; onde as rampas são muitas; e, as escadas, poucas e curtas; onde o princípio organizacional é a reorganização infinita e onde é difícil saber o que é uma carreira, e ainda mais como desenvolvê-la. Quando lhe perguntaram sobre o futuro da gerência de nível médio, essa famosa espécie em perigo, David Robinson, presidente da empresa de consultoria CSC Index, respondeu com uma única palavra: “Extinção”.

Depois de mais de uma década na qual milhões de vidas profissionais foram destruídas — pelo *downsizing*, terceirização, eliminação de níveis, reengenharia — as empresas e pessoas aprenderam novos clichês, muitas vezes a um custo terrível. “Não podemos oferecer segurança no emprego, mas através de um trabalho desafiador pode-se aprender habilidades comerciáveis”. “Aja como se você fosse autônomo, ou fosse dono de sua própria empresa.” Qualquer emprego é temporário. “Você é responsável pela administração de sua própria carreira.” Como o leite materno, esse é um bom começo. Mas e depois?”

São exemplos extremos, mas cujo confronto pode levantar problemas interessantes a serem investigados, por representarem posições arquetípicas dos dois principais pólos envolvidos. De um lado, vemos a descrição de uma vida burocrática ideal, o paraíso weberiano, onde segundo o autor, “o ponto chave, portanto, é a transparência e constância das regras, assegurando a todos chances iguais e clareza do horizonte a ser alcançado”⁶. De outro lado, temos uma descrição um tanto picante de um mundo (e o autor está nos falando principalmente do ambiente da iniciativa privada norte-americana) onde a mudança é a única certeza, e a insegurança acompanha as oportunidades.

A reforma gerencial, sabemos, insere parte dessa incerteza no mundo da administração pública, que, embora continue naturalmente mais rígida do que a administração privada, passa a incorporar certos conceitos, tais como *empowerment* e encurtamento das cadeias de comando.

No contexto brasileiro esses temas sugerem curiosos paradoxos. Por exemplo, sabe-se que o ideal de carreira estruturada no Brasil só existe basicamente nas Forças Armadas⁷ e na Diplomacia⁸, tendo sido o restante da administração pública sempre o campo da “empregabilidade”, representada pela ciranda em cargos de confiança, alimentada pela rede de relações pessoais de cada servidor, dando ensejo à tese do “mito das carreiras” proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira (1988).

Assim, de um lado, no campo da defesa intransigente do *status quo* burocrático, parece existir uma inapetência para lidar com o mundo como ele já é e, provavelmente, será cada vez mais, e uma obstinada tentativa de aferrar-se ao modo como ele já foi; no outro campo, encontramos, por vezes, uma celebração triunfalista da “liberdade individual”, mas cujos melhores autores reconhecem o caráter precário do que se está construindo para o mundo do trabalho, e cuja apresentação termina com uma perplexidade: “mas e depois?”

Assim, no nosso entender, o conceito de carreira está curiosamente órfão de uma elaboração sistêmica que leve em conta os fundamentos de um sistema de carreira, através de uma síntese de princípios invariáveis

ou pelo menos que sejam amplamente aceitos. Uma vez estabelecidos estes fundamentos, podemos então decompor casos específicos e, através da análise, fazer emergir uma solução apropriada para cada situação ou tema. É aos primórdios de uma tal tarefa que nos propomos a seguir.

3. Os fundamentos para um sistema de carreiras

Embora estejamos à procura de fundamentos, sabemos que eles não existem soltos no espaço, livres de qualquer sobredeterminação social. Necessitamos portanto estabelecer um ponto de vista inicial, a partir do qual os definiremos.

O nosso ponto de partida é o reconhecimento de que estamos procurando fundamentos de um sistema de carreiras, para os servidores de um Estado fundado sobre um contrato hobbesiano, ou seja, onde os homens reunidos em sociedade instauram um poder de estado que assegure o bem comum. Portanto, quando falarmos aqui da defesa dos interesses do Estado, estaremos falando da defesa do interesse público. Esse é um elemento chave — que vai servir como um critério de demarcação, permitindo afastar-nos das vielas estreitas e perigosas que levam tanto ao corporativismo, entendido como defesa pura e simples dos interesses da burocracia, quanto ao autoritarismo, a defesa de um Estado entendido como legítimo por si só, independente da sociedade que o nutre, e à qual ele deve prestar contas.

Mas onde buscar os elementos que dão substância a esta visão, gerando efeitos concretos do ponto de vista da elaboração de uma política de carreiras?

Ora, a tradição da *mainstream* da administração pública burocrática, historicamente identificada com o sistema de valores cultivados no caldo cultural da Europa continental, sempre se caracterizou por depositar as suas maiores esperanças de melhoria organizacional na profissionalização do serviço público, na disciplina hierárquica e no *esprit de corps*. A *Public Choice* vem contestar essa tradição, introduzindo a análise do comportamento burocrático a partir de conceitos microeconômicos. A grosso modo, podemos falar que o cerne da análise empreitada pela teoria da escolha pública diz respeito à chamada ineficiência-X⁹, aquela ineficiência derivada dos desperdícios produzidos por interesse da gerência. Assim, boa parte das propostas de combate a esse desperdício, derivado do comportamento discricionário dos burocratas, emana da chamada Teoria do Agente-Principal, que busca analisar as características de uma relação entre um principal e um agente, onde aquele comanda, e este deve cumprir as ordens. O ponto fundamental desta relação é a assimetria de informação, que surge, porque existe um

ponto de equilíbrio teórico entre o custo do controle (o custo para o principal de informar-se sobre todos os atos do agente) e o custo de oportunidade do principal, permitindo ao agente buscar a satisfação de seus próprios objetivos às expensas do principal. Neste caso, a maioria das prescrições para remediar a situação procura restaurar as condições de governança do principal, bem como desenvolver estruturas de incentivo que aproximem ao máximo as funções-objetivo do principal e do agente. No caso em tela, o principal é o público e a sua função-objetivo, o interesse público¹⁰, enquanto o agente é a burocracia pública.

Assim, enquanto a tradição associada à administração pública burocrática vai centrar suas preocupações na profissionalização dos servidores públicos, a escolha pública vai tratar das estruturas de incentivo e dos mecanismos que possibilitam a governança na relação agente-principal. Este trabalho visa harmonizar estes pontos de vista, consubstanciados nas três variáveis de *design* que proporemos a seguir.

A idéia que propomos em termos de carreiras é a de desenvolvermos um sistema que:

- a) garanta que seus integrantes atendam aos interesses do público, logo, do Estado com o público comprometido;
- b) assegure a necessária motivação aos seus integrantes; e
- c) enfatize a necessária profissionalização, de forma a assegurar que seus integrantes possuam as necessárias qualificações e características comportamentais.

Estes três fundamentos remetem, portanto, ao que eu gostaria de chamar aqui de as três dimensões ou variáveis de *design* para carreiras, respectivamente: a governança dentro de uma relação agente-principal, a estrutura de incentivos e a gestão do conhecimento.

E o que isto significa em termos de políticas de carreira? Nossa convicção é de que a questão das carreiras, quando vista através dos filtros que estamos estabelecendo aqui, é uma questão multidimensional e que admite várias soluções, porque para cada conjunto de condições iniciais dadas, podemos adotar uma abordagem *bottom-up*, a partir dos fundamentos acima explicitados, construindo uma solução específica para a situação encontrada.

O problema da governança da carreira tem a ver com o seu *ethos* ou *esprit de corps*. Nesse sentido, os cursos de formação inicial para os que ingressam nas carreiras são ainda mais importantes como formadores de um corpo de doutrina, do que como fornecedores de conhecimentos muito específicos. Este é um ponto importante, mas que nem sempre merece o tratamento adequado. Devemos também estar conscientes de que a solução que dermos ao problema da governança da carreira estará influenciando muito fortemente a governança das instituições, que abrigarão os integrantes da carreira, visto que muitas vezes eles serão os candidatos

naturais ao preenchimento de postos de direção, principalmente no caso das carreiras típicas de Estado. A governança tem a ver também com o conjunto de regras e normas que dirigem a carreira, seu código disciplinar, a definição de sua esfera de competência e espaço de trabalho, suas regras de mobilidade etc.

O problema dos incentivos requer uma sistemática de promoções adequada, do ponto de vista dos requisitos para promoção (conhecimentos, desempenho e tempo). Requer também a definição de patamares remuneratórios satisfatórios.

Finalmente, o problema da gestão do conhecimento está correlacionado com a questão da capacitação, por um lado, e com o problema do recrutamento e seleção, por outro. Ou seja, trata-se de solucionar o problema de como extrair do mercado de trabalho os recursos humanos, com os conhecimentos necessários, e como projetar o sistema de formação, promoção e capacitação, de modo a propiciar os conhecimentos exigidos, no tempo hábil, e projetar isto ao longo da vida útil do indivíduo na organização (ou seja, ao longo do seu encareiramento).

A seguir, em um breve exercício intelectual, daremos alguns exemplos de como se pode utilizar estes fundamentos e suas respectivas variáveis de *design* no trato de alguns temas clássicos da administração de carreiras no setor público brasileiro. Não ambicionamos dar um tratamento exaustivo a estas questões aqui, mas apenas mostrar as possibilidades inerentes a este modelo mental no projeto de sistemas de carreiras.

4. Primeiro exemplo: a política remuneratória

A política remuneratória está estreitamente ligada à questão da estrutura de incentivos, onde o objetivo é termos uma estrutura salarial satisfatória, mas que ao mesmo tempo não crie pressões insuportáveis sobre a folha de pagamento¹¹. A questão da satisfatoriedade implica atingirmos para cada cargo ou carreira um patamar remuneratório que seja satisfatório tanto em nível absoluto (um salário que permita a uma família mediana viver razoavelmente, segundo as expectativas médias de alguém com tais e tais qualificações), quanto em nível relativo (evitando insatisfações geradas por exercícios comparativos por parte das várias categorias de servidores).

Assegurar a coerência interna e externa da remuneração significa então:

- coerência em relação ao mercado de trabalho externo, i. e., privado¹², estadual e municipal¹³;
- coerência em relação ao mercado de trabalho interno.

A questão de evitar pressões implica que tenhamos uma forma cabal e racional de justificar o nível da remuneração. Isto é um problema, porque

a mera comparação externa não é suficiente, visto que em muitos casos a denominação de cargos, pura e simples, não é compatível; além disso, no caso das carreiras típicas de Estado, por definição, a comparação direta muitas vezes não é possível. Isto deixa muitas vezes a administração sujeita às demandas estritamente corporativas, sem que se disponha de termos objetivos de negociação e comparação¹⁴.

Esta situação aponta para a ação que deveríamos perseguir, qual seja, a de implementar a classificação dos cargos para fins de remuneração, em termos dos seus *job weights*¹⁵, que é muito comum na literatura sobre o *civil service* britânico. Uma estrutura remuneratória racionalmente construída em termos de *job weights* seria algo verdadeiramente inovador do ponto de vista da racionalização da gestão de RH na APF.

Poderíamos por exemplo classificar os cargos em, digamos, cinco níveis de *job weights* (este é um simples exercício mental, é claro), o que nos daria cinco plataformas salariais. Aí então a variação dentro das plataformas se daria em termos de amplitude de carreiras, que poderíamos talvez definir caso a caso. Isto seria o esqueleto a partir do qual montaríamos a grade salarial.

As futuras agências executivas estariam dentro deste esquema, mas poderiam conceder bônus com recursos advindos das tais "economias de gestão" ou com receitas próprias advindas da prestação de serviços.

Finalmente, para terminar o tema remuneração, seria importante levar em conta a influência de uma outra variável de *design*, à qual ainda não nos referimos nesta seção, qual seja, a governança. Pois a remuneração tem um efeito sensível sobre o grau de confiabilidade ou não dos funcionários, que se manifesta em termos do nível de corrupção característico no serviço público de um dado país. Este é um tema que tem encontrado forte repercussão nos fóruns internacionais sobre administração pública, e é considerado pela OCDE como um dos principais entraves para a modernização dos países em desenvolvimento.

Por exemplo, um estudo recente (Rijckeghem e Weder [1977]) indica que o nível de corrupção no setor público, em distintos países, está inversamente correlacionado com o nível de remuneração média dos servidores. Curiosamente, porém, o mesmo estudo indica que o nível de corrupção não diminui, no curto prazo, em um país particular, quando subimos o nível da remuneração. Isto sugere que a correlação inversa detectada está provavelmente ligada a um fenômeno histórico e "dependente do caminho" (*path-dependent*, como batiza a literatura anglo-saxã). Salários maiores provavelmente não irão modificar a conduta de um corrupto, mas podem possibilitar que se recrute pessoas menos suscetíveis à corrupção, o que contribuirá para diminuir o nível global de corrupção do país.

5. Segundo exemplo: recrutamento, seleção e desenvolvimento de servidores

Do ponto de vista da gestão do conhecimento, o ideal seria que a administração pública federal tivesse os meios de recrutar e selecionar pessoas dotadas dos conhecimentos específicos necessários à execução de determinadas tarefas. Entrementes, o arcabouço legal que preside as formas de recrutamento e seleção de que a APF pode lançar mão — ou pelo menos a interpretação a ele dado pelo Poder Judiciário — impede que este processo atinja maior eficiência, uma vez que em nome do princípio da impessoalidade, meios mais precisos de seleção, como a entrevista, não encontram amparo legal. A idéia que embasa esta restrição é impedir a volta do clientelismo e do nepotismo, mas, com isso, “joga-se o bebê fora junto com a água do banho”, já que o concurso público puro e simples, por provas e títulos, não é um filtro suficientemente confiável; principalmente hoje, quando sabemos que fatores tais como a chamada “inteligência emocional”, termo da moda para realçar a importância das variáveis comportamentais na caracterização de um indivíduo, além das puramente intelectuais, são muito importantes para determinar sua efetividade em um ambiente de trabalho.

Dito isto, fica claro que a administração pública federal não se aproxima do modelo de um *head-hunter*, capaz de procurar e achar no mercado aqueles perfis que mais se encaixem em seus propósitos¹⁶, mas sim de um garimpador de talentos: o concurso público, que, se eficaz, irá no máximo providenciar o recrutamento de pessoas com as características necessárias, mas provavelmente não as suficientes. Daí depreendemos a importância de dois temas, a alocação dos servidores e o seu desenvolvimento. A questão da alocação em geral nós debatemos no próximo item, sobre a política de mobilidade de pessoal; mas vamos discutir aqui o problema da alocação inicial dos concursados, além da questão do desenvolvimento/capacitação.

Existem várias formas de alocação inicial de concursados, mas nós nos concentraremos em um paradigma de alocação que já existe para algumas carreiras e, provavelmente, será estendido a outras, que é o mecanismo de alocação inicial dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental/EPPGG.

Para esta categoria de servidores, a alocação inicial depende de um conjunto de vagas, negociadas entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/MARE e os demais ministérios, que serão preenchidas segundo a ordem de classificação dos gestores ao final do concurso. A nota utilizada para este fim é a soma das notas obtidas na primeira fase (concurso) e na segunda fase (curso de formação). A idéia

é a princípio meritocrática e visa também estimular os concursandos a se aplicarem no estudo das matérias constantes do curso de formação.

Não há dúvida de que a colocação final no concurso deve ser um bom indicador, em alguma medida, das qualidades de um servidor. Entrementes, o capital humano de cada um dos concursandos repousa muito mais sobre a sua formação prévia, do que naquela adquirida no curso de formação, até porque este último é de curta duração. Portanto, na verdade, do ponto de vista do uso futuro dos recursos intelectuais condensados no concursando, a sua inserção na administração pública deveria vir muito mais em consequência dessa formação mais profunda que ele domina, do que do resultado de uma avaliação centrada sobre um curso de formação, que, apesar de bem formulado, é rápido demais para ter outras consequências que não apenas a de informar e/ou doutrinar o indivíduo, muito mais do que de formá-lo.

Esta última frase talvez requeira um esclarecimento adicional. Embora de algum tempo para cá o termo “doutrinação” tenha se revestido de uma conotação negativa¹⁷, o conceito em si nada tem de negativo. Por exemplo, Henry Mintzberg (1995), celebrado teórico das organizações, classifica a doutrinação como uma das possíveis formas de socialização, e, portanto, como um importante componente da padronização do comportamento em uma organização, notando que é especialmente indicada para os escalões administrativos, visto serem eles os guardiães da cultura e da ideologia organizacionais.

Quanto à questão da capacitação, o ideal seria termos um quadro de funcionários suficientemente qualificados¹⁸ para desempenhar a contento suas funções. Trata-se portanto de valorizar e manter o capital humano do Estado, uma vez tendo sido este recrutado no mercado, dentre os indivíduos de melhor potencial¹⁹.

Para tanto, devemos desagregar tal quadro em dois componentes:

a) de um lado, devemos ter mecanismos capazes de detectar as necessidades de capacitação e provê-las com eficácia e efetividade;

b) de outro lado, devemos ter mecanismos capazes de determinar a qualificação necessária para o desempenho a contento de uma determinada função.

É fácil ver que o primeiro componente está ligado às atividades subsequentes à avaliação de desempenho, bem como à infra-estrutura de capacitação (instalações, professores, metodologias de ensino adotadas, recursos orçamentários, recursos tecnológicos etc.), enquanto o segundo componente está ligado tanto à determinação das competências humanas necessárias para a execução de uma determinada tarefa (o que tem a ver com a discussão dos *job weights*, que vimos anteriormente), como também à montagem de um sistema de referência, que permita ter uma noção precisa das competências de cada servidor (um banco de dados, sim, mas

apenas montar um banco de dados é fácil; o principal problema nesses casos reside na padronização e certificação das competências, bem como sua validação em termos de utilidade em situações concretas de trabalho).

Trata-se de fato de uma área relativamente avançada e inovadora em termos de administração de RH (só recentemente a própria OCDE [1996] está se preocupando seriamente com este tema) e que merece total atenção na formulação da política de capacitação levada a cabo pelo MARE.

6. Terceiro exemplo: fundamentos para uma política de mobilidade dos servidores

Por política de mobilidade entendemos um conjunto de regras que discipline a forma como os servidores trafegam de um órgão da administração pública federal a outro. O Regime Jurídico Único dos servidores públicos, regulamentado pela Lei nº 8.112, prevê várias formas de mobilidade; mas sabemos que o instituto da redistribuição é hoje um dos mais poderosos elementos de mobilidade no serviço público federal e, embora não tenhamos dados precisos, deve ser o instituto mais utilizado do ponto de vista do deslocamento de servidores de um órgão a outro. Teoricamente, desde pelo menos 1991, ano da edição da Lei, a redistribuição ocorre no interesse da administração, mas sabe-se que de fato é comum que a sua utilização se dê mais em interesse do servidor.

Entendemos, no entanto, que deva haver uma solução de compromisso, um balanceamento mais equilibrado entre os interesses da administração e o dos servidores, sempre segundo o seguinte princípio: a redistribuição de um servidor deve acontecer para atender uma necessidade da administração, ou no mínimo, só deve ser permitida, quando não prejudicar o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública federal. Na verdade, principalmente com o advento da noção de lotação necessária²⁰, as redistribuições deverão tornar-se objeto de um controle muito mais efetivo do que o atual.

No entanto, apesar disso haverá momentos em que a mobilidade deverá ser permitida em benefício tanto da administração quanto do servidor. Esse momento acontecerá quando o servidor, no curso de seu desenvolvimento na carreira, estiver maduro para atuar em outra organização, envolvido em algum gênero de tarefas que aumente significativamente seu valor, em termos de capital humano, para a administração pública. Esta situação poderá existir sempre que a soma das experiências prévias do servidor com a experiência que ele irá adquirir no novo posto seja sinérgica, ou seja, represente um grande ganho em termos de aquisição de competências para o servidor, e são, ao mesmo tempo, úteis para o seu empregador, a administração pública federal.

Dito isto, para que este instituto não continue na prática tão desbalanceado como agora, é preciso que a administração desenvolva um profundo conhecimento de suas próprias atividades, de forma a poder reconhecer quais seriam os caminhos de desenvolvimento mais promissores para os servidores, e evite que a mobilidade seja utilizada apenas em benefício do servidor. Propomos que a possibilidade de mobilidade deve ir ao encontro dos requisitos de uma melhor gestão do conhecimento por parte da administração. Isto implica várias inovações em matéria de gestão de pessoal, relativamente às práticas administrativas brasileiras tradicionais. Por exemplo, torna patente a necessidade de possuímos bancos de dados mais completos sobre os servidores, em termos de seu histórico profissional e capacitações adquiridas.

Como sugestão inicial, deveríamos começar pela definição de grandes áreas de governo, que guardariam afinidades e cujo domínio simultâneo por um indivíduo poderia gerar benefícios para a administração. Exploratoriamente, tentamos mapear estas grandes áreas através da matriz de relacionamentos abaixo:

Exemplo de matriz de relacionamentos entre bases de conhecimento em políticas públicas

	Segurança		Competitividade		Políticas Sociais				Política Econômica
	Defesa	Seg. Pública	Política Industrial, Política Regulatória	Ciência e Tecnologia	Educação	Saúde	Trabalho	Meio Ambiente	
Defesa	x			x					
Seg. Pública		x			x		x		
Política Industrial e de Regulação				x	x		x	x	x
Ciência e Tecnologia	x		x	x	x				
Educação		x		x	x		x		
Saúde				x		x			
Trabalho		x	x		x		x		x
Meio Ambiente			x					x	
Política Econômica			x				x		x

É claro que não devemos considerar esta matriz como sendo a única possível, pois ela mostra apenas as principais relações admissíveis; as relações efetivas dependem, por exemplo, do cargo ou carreira do servidor. Por exemplo, a matriz acima está pensada para um cargo ou carreira com atribuições de formulação de políticas públicas, tais como os EPPGG's ou os futuros Analistas de Comércio Exterior. Uma matriz de relacionamentos para um

fiscal seria possivelmente bastante diferente. Por outro lado, com certeza, quanto mais simples os requisitos de habilidades para se realizar um determinado trabalho, mais improvável que se produza uma política de redistribuição para este cargo (afora as necessidades da lotação efetiva, é claro). Por exemplo, do ponto de vista do desenvolvimento na carreira, não é de se esperar que seja proveitoso para um agente de portaria, ou para a administração, preocupar-se em mudar de ambiente de trabalho.

De toda forma, advogamos que a confecção destas matrizes de relacionamentos seria o pressuposto básico para o prosseguimento da tarefa de assegurar trajetórias profissionais recompensadoras e úteis.

Questões de governança, entretanto, também devem ser levadas em consideração, quando estamos discutindo a mobilidade de servidores. Por exemplo, pelo mero critério da gestão do conhecimento, poderíamos considerar interessante, permitir a mobilidade de algumas categorias de servidores entre o Executivo e o Legislativo, e talvez até mesmo o Judiciário, em certos casos. No entanto, questões de governança nos levam a concluir que é melhor excluir esta hipótese. Isto porque devemos levar em conta um assunto de extrema importância para definir as condições de possibilidade de um Estado democrático, qual seja, a questão da independência dos poderes. Um corpo de funcionários, cujo campo de atuação se estendesse aos três poderes, teria, devido aos laços informais entres os seus integrantes, uma influência grande demais, estabelecendo grandes desequilíbrios e colocando um prêmio elevadíssimo para os comportamentos corporativos. Nesse caso, o melhor é estimular cada um dos três poderes a criar suas burocracias próprias e separadas. Afinal, um Legislativo e um Judiciário preparados são condição *sine qua non* para o funcionamento da democracia, desde que este preparo esteja acompanhado da necessária autonomia.

7. Quarto exemplo: fundamentos para uma política de promoção dos servidores

O instituto da promoção é um dos temas mais caros à teoria e à prática do projeto de carreiras. É também muito nitidamente um assunto ligado à nossa variável de *design* estrutura de incentivos, pois à promoção está em geral associada uma variação remuneratória positiva e de maior *status*. Mas a variável gestão do conhecimento também está presente, como veremos.

A idéia de uma carreira, que se constitui como uma série de degraus, está seriamente abalada pelas práticas de RH que se espalham pelo mundo e, quando muito, só encontra materialização como uma forma de amplitude salarial; mas de fato, exceto em alguns poucos casos na administração pública brasileira, já não reflete um aumento de responsabilidade, uma vez

que a estrutura hierárquica da administração pública no Brasil é constituída de cargos de livre provimento.

De certa forma, a política de extrair diretamente do mercado de trabalho talentos já formados é coerente com uma estrutura de carreiras sem hierarquia embutida (ou "carreira aberta", como se diz no jargão). As carreiras fechadas fazem mais sentido, quando se trata de recrutar gente jovem, ainda no início de sua vida profissional (em geral recém saídos das universidades), e fazê-los progredir pela estrutura da carreira, por antigüidade e/ou merecimento, até os escalões superiores da administração. Esta visão traz implícita uma crença de que os mecanismos de capacitação/formação serão capazes de dotar os integrantes das carreiras, com os conhecimentos necessários para o pleno exercício profissional. É também um sistema típico daqueles serviços públicos eminentemente baseados no conhecimento jurídico.

Nos sistemas onde se reconhece a importância do conhecimento técnico na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, dá-se maior ênfase ao recrutamento direto no mercado de pessoas com as qualificações necessárias. Nesse caso, é possível que se recrute pessoas com larga experiência em determinado campo das políticas públicas; sendo um contra-senso submetê-las a uma carreira fechada, onde estariam fadadas a ingressar como juniores.

Ainda do ponto de vista da gestão do conhecimento, em geral, a progressão na carreira está associada também à conclusão com aproveitamento de certos cursos. Portanto, devemos levar em consideração que carreiras onde a progressão não reflete necessariamente maiores responsabilidades pedem conteúdos diferenciados. Elaboremos este fato.

Por um lado, podemos reconhecer que embora a carreira em si não implique uma estrutura hierárquica, a mera senioridade pode implicar que os que estão há mais tempo na carreira provavelmente terão acesso a cargos de maior responsabilidade, do que os que estão ingressando. Neste caso, os cursos para os níveis iniciais deveriam ter caráter mais instrumental e tático, ao passo que para os últimos níveis, poderiam ter um caráter mais informativo e estratégico²¹.

Por outro lado, entretanto, vemos que o encurtamento das cadeias de comando e o *downsizing* estão reduzindo o número de camadas hierárquicas. Portanto, pode ser que a continuidade na carreira implique também a necessidade de novos conhecimentos, referentes a áreas de atuação distintas. Neste caso, os cursos deveriam ter mais o caráter de uma reciclagem ou primeira aproximação a novos temas, do que o aprofundamento em temas já conhecidos.

De forma geral, a estrutura da carreira deve prever uma amplitude salarial razoável, visando garantir uma expectativa de melhoria contínua e significativa durante a progressão na carreira, em termos salariais.

Os mecanismos de promoção devem premiar o desempenho e o merecimento, e não só a antigüidade. Sempre que possível, aliás, seria interessante prever mecanismos de *fast-track*, onde um indivíduo de excelente desempenho possa ir adiante na carreira, antes de cumprir os interstícios previstos²².

8. Quinto exemplo: fundamentos para uma política de RH para as agências executivas

No novo contexto de administração dos recursos humanos da administração pública, em nível mundial, tem-se consagrado o conceito de "devolução" das prerrogativas de gestão, o que, do ponto de vista do que nos interessa aqui, significa basicamente permitir maior autonomia aos órgãos finalísticos, inclusive no tocante à gestão do pessoal. Com isso espera-se atingir maior eficiência na condução dos negócios das organizações públicas.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado prevê a existência das chamadas agências executivas, que não são na verdade novas entidades do setor público, mas sim as autarquias atualmente existentes, que, uma vez qualificadas como agências executivas, poderiam contar com maior flexibilidade de gestão, principalmente nas áreas financeira, de pessoal e de compras.

Como espera-se para breve a qualificação das primeiras agências executivas, urge definir uma política de recursos humanos para elas. Ou seja, definir qual será o espaço de manobra dessas agências em termos de gestão do pessoal. É claro que um limite será dado efetivamente pelas determinações da legislação em vigor (e das conseqüências das eventuais mudanças na legislação, advindas da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa). Por outro lado, trata-se também de definir, por contraste, qual será o futuro papel do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, em um contexto "devolucionário". Portanto, exemplificaremos como é possível utilizar os conceitos fundamentais para o *design* de carreiras aqui propostos, mas antes será necessário aprofundarmos uma questão relevante para o entendimento correto do problema, qual seja, o conceito de separação entre formulação e implementação de políticas públicas e o papel das chamadas "carreiras horizontais", carreiras que perpassam toda a administração pública, em contraste com as "carreiras verticais", específicas para um determinado órgão.

Esposar a tese da necessidade de carreiras horizontais significa acreditar que é preciso que existam carreiras compostas por um corpo de administradores capazes de um distanciamento dos órgãos e de raciocinar em termos de eficiência, mas que também dominem os conhecimentos

afeitos às agências nas quais trabalharão. A idéia é quebrar o corporativismo latente das agências, que pode tornar-se especialmente danoso em uma situação onde flexibilidades sejam concedidas, sem que o núcleo estratégico esteja preparado para exercer efetiva coordenação. É claro que este corpo estará propenso a certas formas de corporativismo também, e isso deve ser levado em conta²³.

Na verdade, o princípio da separação entre formulação e execução das políticas tem alguma razão de ser enquanto um arranjo institucional²⁴, mas nenhuma ou pouca justificativa do ponto de vista puramente cognitivo. De fato, a maioria das teses modernas sobre processos de formulação de políticas (ou, por exemplo, de estratégias) acentua a continuidade existente entre formulação e execução, com uma atividade reforçando a outra (Mintzberg, 1996). Por isso devemos zelar para que a separação institucional não iniba a unidade de visão, e esta se dará evidentemente no nível das pessoas que compõem as organizações. Dito de outro modo, é preciso permitir que as pessoas possam circular das agências ao núcleo estratégico e vice-versa. Carreiras horizontais com lotação nas agências e no núcleo, dotadas de regras adequadas de mobilidade, podem cumprir este papel.

Obviamente, as agências desfrutarão de um grande escopo de atuação, primeiramente em relação aos integrantes de carreiras horizontais, pois continuariam tendo liberdade de treiná-los segundo suas conveniências, bem como exercendo influência nos concursos para sua admissão²⁵; e, em segundo lugar, com relação às suas carreiras verticais próprias, a cujos integrantes inclusive também caberiam postos de gerência, na medida de sua competência, com base no sistema de DAS.

Para melhor ilustrar nosso pensamento a respeito da questão das carreiras nas agências executivas, introduziremos brevemente o modelo de Mintzberg (1995), objetivando a representação de uma organização típica, que depois será usada para apresentar nossas reflexões sobre o tema até aqui.

Mintzberg identifica cinco componentes principais, que praticamente toda organização possui:

a) a Cúpula Estratégica, encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de maneira eficaz e, também, satisfaça as exigências daqueles que a controlam ou que de outra forma exerçam poder sobre ela;

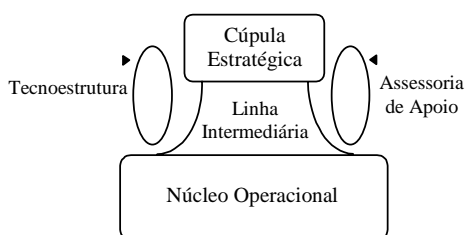
b) o Núcleo Operacional, que engloba aqueles perfazedores do trabalho básico, diretamente relacionado com a produção de bens ou a prestação de serviços;

c) a Linha Intermediária, formada pela cadeia de gerentes com autoridade formal, que liga o Núcleo Operacional à Cúpula Estratégica;

d) a Tecnoestrutura, que são todos aqueles elementos incumbidos de efetuar as padronizações vigentes na organização. Estão fora do fluxo de trabalho operacional, mas o delineiam, planejam e alteram, empregando técnicas analíticas para aumentar a eficácia do trabalho do restante da organização;

e) a Assessoria de Apoio, que se constitui das várias unidades especializadas em dar apoio à organização, naquelas atividades que estão fora de seu fluxo de trabalho operacional.

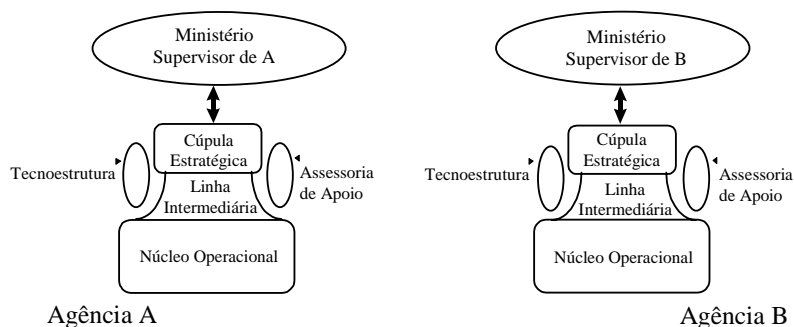
Esta estrutura pode ser representada da seguinte forma esquemática:



De posse dessa forma de representação, podemos começar nosso trabalho, se concordarmos que cada agência executiva, em sendo uma organização própria e separada, pode ser representada pelo esquema sugerido por Mintzberg. Dessa forma, temos uma idéia de onde se concentram determinados tipos de trabalho, e, por conseguinte, podemos fazer uma correspondência, ainda que grosseira, entre as carreiras, distinguidas entre si pelas suas competências específicas, e os lugares na organização onde poderão vir a desempenhar seu trabalho da maneira mais adequada.

O diagrama I mostra, a partir da representação de Mintzberg, duas agências hipotéticas, com seus respectivos Ministérios supervisores. Utilizaremos este diagrama para representar os espaços de atuação dos vários tipos de carreiras possíveis.

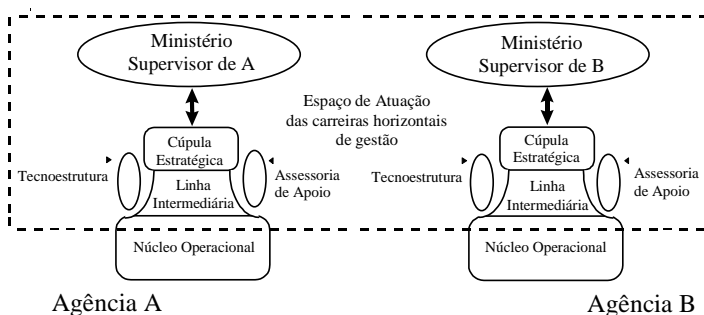
Diagrama I



Podemos identificar pelo menos três diferentes circunstâncias, ou tipos de carreiras, segundo o seu espaço de atuação: carreiras horizontais de gestão, carreiras horizontais finalísticas ou de apoio e carreiras verticais finalísticas.

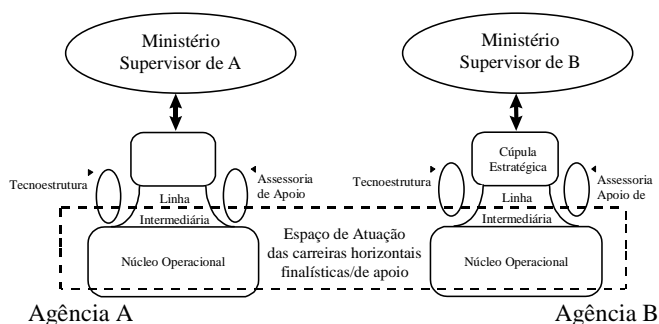
Carreiras horizontais de gestão (cuja representação do espaço provável de atuação mostramos no diagrama II), tais como os gestores, os analistas de comércio exterior e os futuros especialistas em regulação, devem ter alta qualificação, grande capacidade de aprendizado, e, preferencialmente, devem aliar uma vocação generalista a um conhecimento profundo em um ou mais campos de especialização. Devem ainda dispor de ampla possibilidade de circulação (a circulação de que falamos aqui remete à movimentação gerenciada, já tratada na seção anterior), não só entre agências (por exemplo, para facilitar o fluxo de informação e de melhores práticas administrativas entre as agências), como também entre a agência e o Ministério Supervisor (fundamental para evitar que o mecanismo do contrato de gestão sucumba à assimetria de informação e se torne tão ineficaz quanto a supervisão ministerial prevista no Decreto Lei 200).

Diagrama II



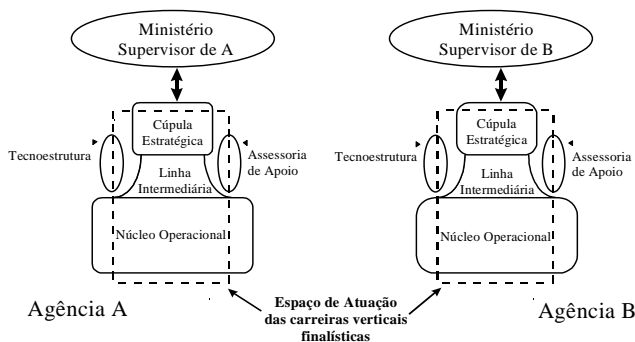
Carreiras horizontais finalísticas ou de apoio são aquelas de uso generalizado na administração pública, e cujo emprego não pressupõe grande especialização em termos de sua relação com o órgão a que servem, tais como administradores e advogados, no caso das carreiras de apoio, ou médicos e pesquisadores, no caso das carreiras finalísticas, por exemplo. Seu espaço de atuação está mostrado no diagrama III.

Diagrama III



Finalmente, as carreiras verticais finalísticas são aquelas às quais está reservada a tarefa de lidar mais diretamente com as finalidades precípua do órgão, e serão em geral bastante operacionais, tais como alguns tipos de fiscais e cargos que requisitem especialização profissional. Mostramo-las no diagrama IV:

Diagrama IV



Não se deve recair no erro de confundir a indispensável necessidade de lealdade e identificação do servidor com o órgão onde está lotado, com os requisitos de conhecimento, que determinarão o potencial de contribuição do servidor à consecução da missão do órgão. A idéia, por exemplo, de que um administrador ou um advogado só será útil ao órgão se estiver "preso" a ele termina por amarrar a gestão dos recursos humanos do Estado como um todo, tornando-a inflexível, sem uma boa razão para isso.

Para concluir este tópico, resumiremos dizendo que é preciso, se quisermos realmente desenvolver um conjunto de carreiras que sejam efetivas do ponto de vista do interesse público, adequar corretamente o *mix* de carreiras verticais e horizontais dentro do aparelho de Estado, segundo os imperativos da otimização do fluxo dos conhecimentos e de sua aplicação, bem como assegurar as melhores condições para a governabilidade, a partir do conceito milenar do "divide e impera"...

9. Sexto exemplo: fundamentos para uma política de controle social da burocracia

O controle social da burocracia é um tema já suficientemente controverso para merecer o desserviço de mais uma incursão desabridamente exploratória, mas sua importância é tão grande que não resistiremos a tecer alguns comentários sobre o assunto, à luz dos fundamentos que estamos propondo aqui.

Classicamente, na literatura sobre administração pública, o tema do controle social está relacionado à questão da relação entre políticos e

burocratas. Peters (1988) dá um tratamento exemplar a esta questão, propondo uma taxonomia dos vários modelos existentes que procuram descrever esta relação, em um espectro que vai desde o modelo *Yes, Minister* (que ele chama de Modelo Formal, onde o burocrata apenas obedece às determinações dos políticos) até o chamado Modelo do Estado Administrativo. Este se baseia no princípio de que a condução dos negócios do Estado é tão complexa e especializada a ponto de a burocracia assumir seu virtual controle, dominando o processo decisório em detrimento de uma classe política que, em virtude de seu eventual despreparo, praticamente abre mão de suas prerrogativas, contentando-se com a implementação negociada de alguns pontos de seu programa de governo.

É neste contexto que veio a constituir-se a crítica da Nova Direita ao modelo ativista do Estado. Retomando a discussão feita na introdução deste trabalho, vimos que teóricos como Niskanen, Buchanan e outros expoentes da *Public Choice*²⁶ utilizaram-se de ferramentas microeconômicas (e conseqüentemente, do individualismo metodológico) para propor a tese do comportamento discricionário e em proveito próprio dos burocratas, em detrimento do interesse público (que pode estar, ou não, bem representado pela classe política). Esta crítica vai instruir o cerne do ataque da Nova Direita ao chamado *Big Government*, extraindo daí a idéia de que se as falhas de governo são ainda piores do que as falhas de mercado, então a solução paretiana deve estar na direção do Estado Mínimo.

A resposta dos setores mais progressistas²⁷ é a de que ao invés do Estado Mínimo, que deixa necessariamente ao desabrigo certas necessidades sociais básicas, a melhor alternativa seria buscar mecanismos de *accountability* mais eficazes em relação aos atualmente em vigor. Basicamente isso se daria pelo maior comprometimento e participação dos cidadãos, possivelmente pela via comunitária, na implementação e até mesmo na formulação das políticas públicas, diminuindo o grau de discricionariedade do burocrata e tornando o processo decisório mais transparente.

Como abordar esta questão do ponto de vista dos fundamentos que propusemos aqui?

Formalmente, trata-se de um problema de agenciamento. Em trabalho anterior (Ramos, 1997), já apontamos a semelhança entre este problema e o problema enfrentado pelos acionistas de grandes corporações no controle do quadro de administradores profissionais. Se quisermos dar uma roupagem mais atual ao debate, poderíamos dizer que ela está ainda mais aparentada à questão dos *stakeholders*²⁸ versus *shareholders*, muito importante principalmente no contexto europeu, assombrado pelo desemprego estrutural.

O problema é complexo, pois envolve todas as três dimensões de *design* que propusemos e, provavelmente, não admite uma resposta geral,

tendo que ser gerenciada caso a caso. Isto porque o aparelho de Estado tem uma certa "profundidade", sendo que partes de seu pessoal estão mais expostas ao público do que outras. Por exemplo, as carreiras horizontais de gestão que vimos no item anterior, responsáveis pela formulação de políticas em alto nível, estão consideravelmente insuladas do público, sendo que os sinais que este pode lhes enviar são necessariamente mediados por múltiplas instâncias intermediárias. Portanto, qualquer iniciativa no sentido de incluir algum elemento de participação direta da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas teria que oferecer soluções desdobradas em estratégias diferenciadas, para cada etapa do processo.

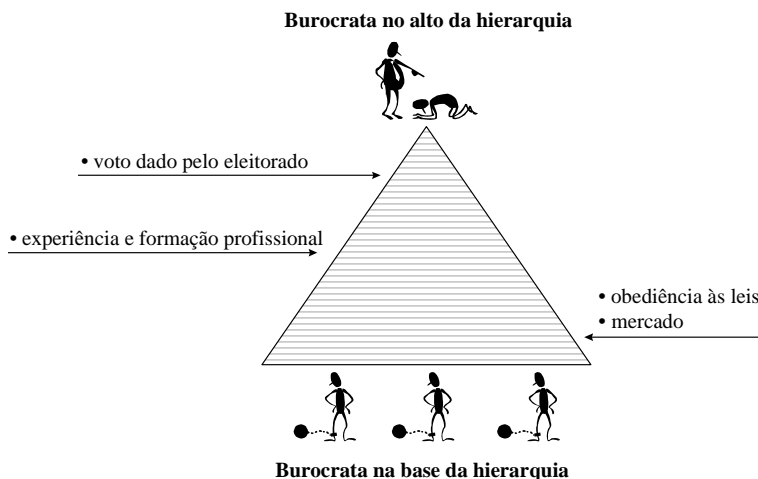
Por exemplo, em termos de gestão do conhecimento, teria de haver a inclusão de um componente técnico (tal como: "de que forma lidar com o público", principalmente na ponta) e um componente doutrinário (conscientização dos altos dirigentes da importância de estabelecer laços e canais de comunicação com o público, e ouvi-los).

Em termos de governança e estruturas de incentivo, poderíamos, por exemplo, conceber formas de avaliação de desempenho que levassem em consideração, em bases individuais e/ou institucionais, a opinião do público sobre o serviço prestado, para efeitos de castigos e recompensas.

Rose (1987) estabelece quatro tipos de sinais pelos quais os burocratas poderiam ser informados a respeito de como agir, em um dado momento:

- o mercado;
- voto dado pelo eleitorado;
- sua experiência e formação profissional;
- orientação advinda do arcabouço legal.

Claro está que tais mecanismos agirão diferentemente segundo a posição onde o burocrata está situado, naquela dimensão de "profundidade" do aparelho de Estado à qual nos referimos. É possível, mesmo, estabelecer um espectro de influência de cada mecanismo, de acordo com a posição do burocrata, tal como vemos abaixo:



Os burocratas situados no alto da hierarquia estarão mais sensíveis às determinações de seus superiores diretos, que são os políticos ou seus porta-vozes, os quais chegam ao poder pelo voto. Isto não quer dizer que o burocrata situado no topo seja impermeável ao que recomenda a sua própria experiência profissional, ou aos sinais do mercado, mas sim que muitas vezes as necessidades políticas sobrepujarão estes outros tipos de sinais.

Por outro lado, os burocratas situados na base da hierarquia estão mais sensíveis às considerações de mercado, uma vez que estão próximos da clientela, mas estes sinais só serão efetivos se houver formas institucionais de aproveitá-los. Além disso, em geral, seus atos são mais suscetíveis de controle pelas disposições legais, comparativamente aos burocratas dos altos escalões, cujo comportamento é menos regulado pela Lei.

Portanto, os burocratas que estão insulados serão mais sensíveis ao controle social indireto, típico da democracia representativa, e os burocratas da base hierárquica poderão estar mais sensíveis ao controle social direto.

Um outro ponto digno de nota: de nada adiantará estabelecer os mecanismos que possibilitem que as demandas do mercado constituam-se efetivamente em controle social direto sobre os burocratas da base hierárquica, se não existirem meios que permitam incorporar estes sinais ao processo de formulação das políticas no alto da pirâmide hierárquica, entre os altos burocratas e os políticos. Ou seja, é preciso que exista um mecanismo de articulação de informação e comando entre os burocratas do alto da hierarquia e os da base, permitindo, entre outras coisas, a informação fluir em mão dupla dentro da cadeia de comando. Isto não é fácil de fazer, principalmente se existirem muitas camadas ou níveis de comando, além de significar uma profunda alteração na cultura da organização, muito além das considerações puramente no âmbito da ciência da informação e dos sistemas de informação gerencial, como recomendaria a princípio uma abordagem ingênua do problema.

A questão, como dissemos, é sem dúvida muito complexa e impossível de ser tratada de modo satisfatório no escopo deste artigo. Esperamos, entretanto, ter demonstrado que os princípios de *design* colocados aqui possam ser proveitosamente utilizados na busca de soluções para o problema.

10. Conclusão

Não incidiríamos talvez em grande erro, se afirmássemos que o estado da arte em administração de recursos humanos, na administração pública federal, ainda mantém-se em um estágio artesanal. Alguns fatores colaboram para esta situação:

a) a tensão entre a tradição do direito administrativo e a administração gerencial;

b) a tensão entre o agir técnico e o agir político;

c) a relativa inexistência de dados empíricos (por exemplo, relacionando políticas a resultados) que sirvam para embasar a formulação de políticas de pessoal.

A primeira tensão que apontamos gera mais calor que luz, porque, em geral, seus contendores preferem aferrar-se a princípios filosóficos a consultar o que diz a realidade empírica. Sem desmerecer a discussão conceitual envolvida, até porque ela toca em pontos extremamente sensíveis, tais como os próprios princípios constitucionais, como o da legalidade, por exemplo, o fato é que há que prevalecer um tratamento mais pragmático da questão.

A segunda tensão apontada, entre o técnico e o político, é bastante complicada e diz respeito à definição dos limites da legitimidade, ou seja, até que ponto um deve prevalecer sobre o outro.

O terceiro fator diz respeito à necessidade de uma abordagem mais claramente científica da questão da gestão de pessoal do Estado.

Portanto, julgamos que a condução da gestão do pessoal no Estado está a merecer um programa de pesquisas que tenha por objetivo avançar o seu estado da arte na administração pública, recepcionando, é claro, os avanços registrados na administração de recursos humanos no setor privado, mas também levando em consideração as especificidades inerentes ao setor público.

Um tal programa de pesquisas deveria ter sólida base metodológica e enfatizar a necessidade de ir a campo em busca dos dados. Neste sentido, estamos conscientes de que os critérios que propusemos aqui são ainda uma construção puramente teórica, necessitando ainda de estudos empíricos que testem rigorosamente sua eficácia explicativa/normativa.

Um mapa inicial que poderia servir para orientar um tal programa de pesquisas emerge naturalmente da interrelação implícita nos exemplos que analisamos neste texto, tal como explicitamos no quadro abaixo:

	Estruturas de Incentivo	Governança	Gestão do Conhecimento
Política Remuneratória	x	x	
Política de Recrutamento, Seleção e Desenvolvimento			x
Política de Mobilidade		x	
Política de Promoção	x		
Política de RH para as Agências Executivas		x	x
Controle Social	x	x	x

Sem dúvida, este mapa não esgota a questão, e não devemos nos esquecer que ele é apenas indicativo, não levando em conta, por exemplo, a necessidade de explorar eventuais sinergias entre temas. Mas é um início.

Esperamos que esta linha de investigação possa ter prosseguimento, na esperança de que ela frutifique em um maior entendimento das questões afetas à gestão de recursos humanos na administração pública, em benefício da sociedade em geral.

Notas

- 1 O autor assume integral responsabilidade pelos pontos de vista aqui expostos, os quais não são necessariamente compartilhados pelo Ministério.
- 2 Além, é claro, do *bug* do milênio....
- 3 Embora, de fato, este seja um movimento iniciado muitos anos antes, já em 1979, pelo menos, com a ascensão de Margaret Thatcher ao poder na Grã-Bretanha.
- 4 Existem inúmeras teses que buscam explicar o sucesso que teve e tem tido o ataque às tradições da administração pública burocrática pela *Public Choice*, muitas delas bastante convincentes, mas nenhuma suficiente por si só. Christopher Hood (1996) analisa várias delas, sem chegar a uma conclusão definitiva, mas parece preferir uma explicação baseada na emergência do que chama *mass-tax society*, o crescimento da base de arrecadação em consequência do aumento das necessidades de financiamento do Estado, o que teria levado à propagação de uma “consciência de custos” entre os cidadãos. De fato, mesmo entre nós no Brasil, onde a questão dos impostos nunca foi um tema popular (talvez porque eles estejam bastante disfarçados), é bem verdade que ainda que de uma forma elementar (caça aos marajás...), este sentimento difuso tem encontrado repercussão, inclusive política.
- 5 O qual, por sua vez, faz uma síntese dos 18 pontos característicos da burocracia arrolados por Max Weber.
- 6 Cf. Stewart (1977), p. 174.
- 7 Que segue o modelo geral da tradição burocrática inaugurada pelo Exército prussiano — modelo que inspirou Max Weber — e que corresponde a uma transposição para o mundo moderno da hierarquia nobiliárquica feudal.
- 8 Outra relíquia de tempos antigos, a diplomacia, no caso brasileiro em particular, foi sempre o espaço legado pela República à sobrevivência da nobreza imperial e sua hierarquia em classes.
- 9 Para a discussão original sobre a teoria da ineficiência-X, vide Liebenstein (1966).
- 10 Estamos deliberadamente ignorando aqui o fato de que o interesse público, do ponto de vista do burocrata, está mediado pelos políticos. Infelizmente, há um campo fértil para que o problema agente-principal se repita aqui entre as instâncias mediadoras interpostas, isto é, entre o público e os políticos. Esse, entretanto, é um outro tema, para um outro debate. Cumpre notar apenas que um dos princípios da administração pública gerencial, não por acaso, é aumentar a participação popular na gestão da coisa pública, incluindo o poder direto sobre a burocracia. A escolha pública é tão dura com os políticos, quanto o é com os burocratas...

- 11 Alguém já disse que administrar com muito dinheiro é fácil, mas que a verdadeira prova dos nove para o administrador é administrar com recursos escassos. Isto é ainda mais verdadeiro para o administrador público, que administra os recursos da sociedade, e não os próprios: esta tentadora circunstância faz com que tenhamos de ter cuidados redobrados com o desenvolvimento de uma consciência de custos no serviço público.
- 12 Cabe aqui uma nota: devemos ter em mente uma correta compreensão da complexidade do tema e dos vários aspectos implicados, quando se fala da competição entre o setor público e o privado em termos de mão de obra. É preciso equacionar corretamente a questão, porque bem podemos imaginar que em uma sociedade ainda carente, como a brasileira, a formação de uma força de trabalho altamente qualificada pelo Estado é um bem público e que, portanto, no contexto global, esse “roubo” de talentos do Estado pela iniciativa privada não é algo inequivocamente prejudicial. Por outro lado, em uma sociedade carente, temos que levar em conta que a qualidade da força de trabalho do setor público, que trabalha pelo bem público, deve ser preservada e não pode ser desmontada em benefício do setor privado, cuja finalidade é a apropriação privada dos frutos deste trabalho. Há claramente um ponto de equilíbrio a ser perseguido aí, cuja localização precisa, entretanto, não é nada clara. Por outro lado, poderíamos também dizer que talvez seja bom que o nível salarial médio no setor público seja ligeiramente menor do que no setor privado, de forma a preservar no serviço público aquelas pessoas que tenham uma motivação especial para nele permanecer, por exemplo, a vocação. Isto seria verdadeiro em uma situação de pleno emprego na iniciativa privada, mas sabemos não ser esse o caso: portanto, a motivação especial para permanecer no setor público pode facilmente perverter-se (pura incapacidade de competir; desejo estrito de estabilidade; oportunidade de auferir rendas extraordinárias por meios ilícitos entre outras).
- 13 É importante pensarmos sempre em termos público/privado, mas não devemos nos esquecer dos competidores estaduais e municipais. De forma geral, uma falha é não considerarmos o fator locacional: um bom engenheiro ou um excelente administrador está no mercado nacional, e o paradigma por ele perseguido talvez seja o do mercado de trabalho privado das grandes cidades; mas um auxiliar de escritório está provavelmente preso ao mercado regional. Por outro lado, sabemos que o custo de vida varia entre as regiões do país. Valeria a pena considerarmos uma certa variabilidade regional para alguns cargos? Sabe-se que este é o caminho seguido por vários países, como a própria Inglaterra e os Estados Unidos. Entretanto, o arcabouço jurídico vigente, que privilegia o conceito de isonomia, dificulta este tipo de arranjo.
- 14 Na verdade, a questão da comparação salarial entre o setor público e o privado é bem complexa. Por exemplo, o fato é que na iniciativa privada a determinação do salário obedece, sim, o critério de mercado, mas ponderado pela sua participação na composição do custo total da folha. Vamos dar um exemplo extremo, mas que servirá para elucidar a questão: uma empresa, digamos, do setor petroquímico, provavelmente pagará muito mais ao motorista de um diretor, do que as empresas de ônibus pagam aos seus motoristas de coletivos. Isto porque a contribuição total dos salários pagos aos motoristas na empresa de ônibus é parte ponderável do custo da folha total e constitui-se, portanto, em fator a ser controlado, mesmo porque os donos de empresas de ônibus sabem que seus motoristas não conseguirão, em sua maioria, empregar-se como motorista de diretor de uma empresa petroquímica. Isto gera assimetrias dentro de um mesmo cargo, no setor privado, que se refletem em grandes desvios-padrão na distribuição de salários (exceto quando o poder de barganha da categoria como um todo é muito grande, o que é raro). Entretanto, a média salarial sempre será puxada na direção dos salários praticados pelos grandes empregadores daquela categoria. O resultado disto é que, à luz da regra da isonomia, quando o Estado persegue o equilíbrio com o setor

- privado, ele estará constringido a pagar a todos a média salarial do setor privado, que como vimos, é puxada para baixo, independentemente da situação específica do servidor público. O que isto sugere para a política salarial do setor público é que, se realmente pretende-se melhorar o perfil do funcionalismo pela atração no mercado e manutenção no serviço público de indivíduos qualificados, o melhor seria ou calibrar mais precisamente o seu alvo entre os segmentos que lhe interessam no setor privado, ou abandonar esta abordagem e focar unicamente o conceito de *job weights* e capital humano.
- 15 A idéia de *job weight* é caracterizar um determinado cargo ou função pela definição de uma métrica, que poderá levar em conta a complexidade intelectual da tarefa, o esforço físico demandado, as condições de trabalho perigosas ou estafantes entre outros fatores, adequadamente ponderados.
 - 16 É bem verdade que não devemos ser ingênuos a ponto de acreditar que a administração pública federal saiba sempre determinar com total certeza quais são exatamente os seus propósitos e necessidades. Dito de outra forma, a idéia de que a administração pública federal saiba dizer com certeza qual perfil de funcionário precisa para uma situação específica não é 100% verdadeira, visto que muitas vezes, ela nem mesmo conhece quais são os processos de trabalho atualmente existentes, necessários para a prestação de um determinado serviço, muito menos se esses processos são os mais eficientes e, caso contrário, quais processos de trabalho deveria adotar. Mas somos da opinião de que isto apenas aponta mais um problema à procura de uma solução na administração pública federal, e não diminui em nada a importância do que está sendo dito aqui.
 - 17 Lembrai-vos da famosa “Doutrina da Segurança Nacional” e dos abusos que ela justificou.
 - 18 Em discursos deste tipo é comum que se defenda a existência de funcionários altamente qualificados. Mas essa não é, a meu ver, a formulação mais correta do problema: o que queremos são funcionários suficientemente (ou melhor, apropriadamente) qualificados para realizar suas tarefas o melhor possível.
 - 19 Essa formulação não é ponto pacífico. Há quem diga que o Estado não deve procurar recrutar, ativamente, os melhores recursos humanos do mercado, pois estes terão melhor uso na iniciativa privada, que afinal é quem produz. Acreditamos que no limite isto pode ter alguma justificativa nos países desenvolvidos (embora esta visão demasiadamente simplista não dê conta, entre outros fatores, do fenômeno vocacional), mas com certeza ainda não se aplica no Brasil, onde o Estado ainda tem um papel social a cumprir, mesmo em termos da promoção do desenvolvimento econômico e social, ainda que em bases diversas das que vigoravam anteriormente (vide discussão na nota 10).
 - 20 O termo “lotação necessária” é o jargão corrente no MARE, para definir o tamanho da força de trabalho suficiente para lidar com a carga de trabalho demandada a determinado órgão da administração pública. No jargão da Engenharia de Produção, que é um pouco mais conhecido, mas não muito, este conceito diria respeito à determinação de uma política de capacidade para um dado órgão.
 - 21 Todos eles, entretanto, podem ou não possuir também algum conteúdo doutrinário.
 - 22 Apesar do risco de que um indivíduo, com uma progressão rápida demais na carreira, possa terminar se sentindo desmotivado ao chegar ao topo por ausência de horizonte profissional. Por outro lado, uma progressão lenta demais, que não reconheça o mérito específico e pessoal de um indivíduo talentoso, pode ser ainda mais prejudicial. Para esse problema talvez só possamos contar com a esperança de que o paraíso contenha sua própria satisfação.
 - 23 É importante separar as coisas, contudo. O corporativismo das agências tende a agravar o problema agente-principal, pois a força da corporação advém justamente do conhecimento privilegiado que ela tem dos processos de trabalho na organização. Já o corporativismo da carreira horizontal se manifestará de outro modo, pois para ela interessará, pelo contrário, a transparência no funcionamento das agências. Por isso

- achamos que de forma geral o corporativismo das carreiras horizontais é mais “benigno” (na verdade, um mal menor), no sentido de que está mais alinhado ao interesse público, do que os demais. Seu corporativismo é mais semelhante ao que Mintzberg (1995) identifica nas chamadas burocracias profissionais.
- 24 Geoffrey Fry (1997) ensina que a necessidade institucional de separação entre formulação e execução surgiu na Inglaterra para mitigar os efeitos da chamada “responsabilidade ministerial”: um ministro era formalmente imputável por erros cometidos pelas agências sob sua responsabilidade. Como os ministros no sistema parlamentar são políticos, problemas de execução acabavam tendo repercussão maior do que a que mereceriam, abalando gabinetes. Daí a necessidade de separar a formulação (Gabinete) da execução (agências), o que tornava mais fácil a apuração de responsabilidades — o imputável passa a ser o diretor da agência, e não o ministro.
- 25 Nesse caso, o órgão supervisor da carreira também poderia oferecer cursos específicos para a carreira sob sua supervisão, bem como estipular o conteúdo de partes do seu curso de formação, com base em considerações profissionais gerais, não específicas de cada agência.
- 26 Confira um excelente apanhado sobre o assunto em Mueller (1997).
- 27 Claro, há outras opiniões. Por “progressistas” estamos considerando, por exemplo, a parcela liberal do pensamento político norte-americano, que poderíamos chamar, em termos mais europeus ou latino-americanos, de próximo à social democracia. Na esquerda propriamente dita, dependendo da variante considerada, ocasionalmente viceja ou a tese da democracia direta, ou a solução “mais da mesma coisa”, isto é, que a maior profissionalização do serviço público por si só remediaria a questão.
- 28 *Stakeholders*: grupos ou indivíduos direta ou indiretamente afetados pela busca dos objetivos institucionais de uma organização (cf. Stone, J. e Freeman, R. Edward. [1992]).

Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. . (1998, no prelo), *Reforma do Estado para a Cidadania — A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 e ENAP.
- FRY, Geoffrey K.. (1977), “Country Studies: Great Britain”, in *Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective*. EUA: Indiana University, April.
- HOOD, Christopher. (1996), “Exploring Variations in Public Management Reform of the 80s”, in *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, H. A. G. M. Bekke J. L. Perry T. A. J. Toonen (orgs.) EUA: Indiana University Press.
- LIEBENSTEIN, H..(1996), “Allocative Efficiency v. X-Efficiency”, *American Economic Review*, 56.
- MINTZBERG, Henry. (1995), *Criando Organizações Eficazes*, Ed. Atlas.
- MINTZBERG, Henry. (1996), “Crafting Strategy”, *The Strategy Process — Concepts, Contents, Cases*, Prentice-Hall.
- MUELLER, D. C.. (1997), *Perspectives on Public Choice — a Handbook*. Cambridge University Press.
- OECD. (1996), *Measuring What People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*.
- PETERS, B. Guy. (1988), *Comparing Public Bureaucracies — Problems of Theory and Method*. The University of Alabama Press.

- RAMOS, M. M. (1997), "O Contrato de Gestão como Mecanismo de Ligação entre os Setores do Aparelho do Estado". *Revista do Serviço Público*. Abril.
- RIJCKEGHEM, Caroline Van, e WEDER, Beatrice. (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption ?", *International Monetary Fund Research Department*, June.
- ROSE, Richard "Giving Direction to Permanent Officials: signals from the electorate, the market, laws and expertise", Jan-Erik Lane (Ed.) in *Bureaucracy and Public Choice*, Sage Publications.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997), *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia — A PEC no. 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*. DIAP.
- STEWART, Thomas A.. (1997), *Capital Intellectual*. Editora Campus.
- STONE, J. e FREEMAN, R. Edward. (1992), *Management*. Prentice Hall Inc.

Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos

Com o advento da administração gerencial no âmbito do aparelho do Estado, em complementação à administração burocrática, verifica-se certa turbulência na gestão de pessoal na administração pública, decorrente da súbita ausência de fundamentos conceituais sólidos que permitam pensar a administração do capital humano do Estado em um contexto de transformação. Este artigo procura estabelecer as bases para a recuperação destes fundamentos, propondo três critérios de *design* de carreiras: a estrutura de incentivos, os mecanismos de governança e a gestão do conhecimento. Em seguida, exemplifica-se a utilização destes critérios pela análise de seis temas próprios à discussão sobre carreiras no serviço público: remuneração, seleção, recrutamento e desenvolvimento, mobilidade, promoção, carreiras para agências executivas e controle social da burocracia.

Fundamentos para una política de carreras en el contexto de la reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos

Con el apareamiento de la administración gerencial en el ámbito del aparato del Estado, en complementación a la administración burocrática, se observa alguna turbulencia en la gestión del personal en la administración pública, como consecuencia de la súbita ausencia de fundamentos conceptuales sólidos que permitan pensarse la administración del capital humano del Estado en un contexto de transformación. Este artículo intenta establecer las bases para la recuperación de esos fundamentos, proponiendo tres criterios de diseño de carreras: la estructura de incentivos, los mecanismos de posibilidad y facilidad de gobernar y la gestión del conocimiento. Luego, se dan ejemplos del uso de esos criterios a través del análisis de seis temas propios a la discusión sobre carreras en el servicio público: remuneración, selección, reclutamiento y desarrollo, movilidad, ascensos, carreras para agencias ejecutivas y el control social de la burocracia.

Foundations for a career policy in the context of the managerial reform

Marcelo de Matos Ramos

With the advent of managerial administration within the State apparatus, as a complement to bureaucratic administration, one notices a certain turbulence in the personnel management in public administration, ensuing from the abrupt absence of solid conceptual grounds enabling one to think the administration of the State's human capital within a context of change. This article tries to establish the basis for the redemption of these grounds, by proposing three criteria for career design: an incentive structure, the governance mechanisms and the management of knowledge. Then one gives examples of the use of such criteria by means of the analysis of six subjects pertaining to the discussion of careers in public service: remuneration, selection, recruitment and development, mobility, promotion, careers for executive agencies and the social control of bureaucracy.