

Painel: Carreiras de Executivos Públicos e Experiências de Sistemas de Remuneração Baseada em Desempenho

A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI : um balanço provisório

Pedro César Lima de Farias e Francisco Gaetani

Introdução

O desafio da profissionalização da Administração Pública faz parte de uma agenda positiva mais ampla, que inclui a consolidação do Estado democrático, a estabilização macroeconômica, a integração competitiva do país no comércio internacional e a ocupação pelo Brasil do lugar que lhe cabe na nova ordem mundial e, em particular, no continente latino-americano

Uma análise de alguns dados referentes ao período 1995-2002 sugere uma surpreendente conclusão: o Executivo vem produzindo uma silenciosa reforma na sua política de recursos humanos ao mesmo tempo que vem profissionalizando sua força de trabalho de maneira inédita na história do país. A participação de gastos do Executivo na despesa de pessoal da União caiu de 83,2% em 1995 para 79,3% em 2002 inclusive aposentadorias e pensões. O percentual de despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida da União caiu de 56,2% em 1995 para 28,8% em Janeiro de 2002. O número de servidores civis ativos do Poder Executivo caiu de 567.689 em 1994 para 456.032 em abril de 2002. O percentual da força de trabalho com nível superior subiu de 34,3% em 1997 para 39,3% em abril de 2002. Além disso, 51.594 servidores civis ingressaram no Executivo por concurso público entre 1995 e abril de 2002, sendo 58,86% de nível superior. No que se refere a ocupantes de cargos de confiança em abril de 2002 66,4% eram servidores efetivos ou requisitados e 4,0% oriundos de outras esferas de governo. Finalmente a despesa média com servidores civis do Executivo quase dobrou entre 1995 e abril de 2002, sendo que praticamente todas as carreiras tiveram aumentos salariais maiores que a inflação no período, ainda que em proporções variáveis. Estes números (MPOG, 2002) são, sob todos os ângulos, eloquentes e reveladores de múltiplos processos em curso que não são claramente discerníveis numa análise superficial da realidade do setor público no Brasil.

Os esforços rumo a uma profissionalização do Estado brasileiro fazem parte de uma política de reforma profunda e longa, que vem sendo implementada de forma incremental mas contínua, o que tem produzido avanços cumulativos desde o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estas iniciativas tem-se caracterizado por uma combinação criativa de soluções contingenciais, diferenciadas e articuladas sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que absorveu funções desempenhadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, que existiu entre 1995 e 1998.

A profissionalização da administração pública foi incorporada ao conjunto de prioridades do Governo Cardoso e vem sendo gradualmente implementada com uma tripla preocupação: a) alinhar-se com os objetivos das políticas macro e micro econômicas do governo federal b) levar em conta as macro transformações em curso no mundo do trabalho e da tecnologia e c) estar permanentemente informada por iniciativas exitosas levadas a cabo pelos países latino-americanos e por países membros da OCDE.

As principais linhas de atuação do governo com vistas a profissionalização do Executivo incluem a) a institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários, b) o gerenciamento informado da força de trabalho do setor público bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento, c) a gestão integrada dos aspectos organizacionais, financeiro e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos, d) a realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos através

da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral e e) a adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios.

1. Uma visão retrospectiva

A profissionalização é um desafio histórico, inescapável, permanente e contemporâneo. Histórico porque trata-se de uma tarefa inacabada. É inescapável porque nenhum país desenvolveu-se de forma sustentável sem profissionalizar sua administração pública. É um desafio permanente porque vai colocar-se sempre, para qualquer tipo de Estado. Finalmente, trata-se de um desafio contemporâneo porque precisa incorporar novos conteúdos, necessidades e tecnologias para ser enfrentado.

Historicamente o Brasil sempre buscou referências em outros países para buscar formas de perseguir a profissionalização do serviço público. O legado ibérico e, particularmente, português faz-se presente até hoje na cultura cartorial, formalista e jurídicista que é ainda muito forte no Estado brasileiro. Nas décadas de trinta a sessenta os Estados Unidos eram a grande referência, período este em que a Fundação Getúlio Vargas liderou um expressivo esforço de estabelecimento de programas de administração pública no âmbito do ensino superior no país. Durante a redemocratização, com o restabelecimento do Estado de Direito, a França foi tomada como referência para uma tentativa de se criar uma estrutura de carreiras e uma escola de elite semelhante à ENA. Já no primeiro mandato de Cardoso o Reino Unido foi a principal referência seja na ênfase gerencial que se buscou imprimir à reforma do Estado seja na transformação da Escola Nacional de Administração num centro de excelência em educação continuada, como o Civil Service College.

Ao longo de todo este período, de construção do Brasil moderno, a meta de profissionalização foi perseguida com muitas dificuldades em função da predominância de práticas patrimonialistas e clientelistas. De 1936 a 1967 buscou-se a modernização da administração pública em bases meritocráticas mas sem sucesso. Tradicionalmente entrava-se no serviço público não por meio de concursos (que nunca aprovaram mais que dez por cento da força de trabalho do Executivo) mas sim através de arranjos políticos ou administrativos provisórios posteriormente transformados em definitivos.

De 1967 a 1988, sob o governo autoritário o Estado expandiu a administração indireta (ex: empresas estatais e fundações) descontroladamente recorrendo à forma privada de gestão financeira e de pessoal para fazê-lo. Foi a era da tecnoburocracia que apresentava tanto instituições que se transformaram em ilhas de excelência do serviço público como outras que, embora reguladas pelas mesmas regras, eram dominadas por práticas clientelistas e/ou de corrupção sob o manto gerencial.

Durante este período por duas vezes tentou-se reverter o processo de expansão descontrolada do Executivo Federal, ambas sob a liderança de Hélio Beltrão. Na primeira ocasião Beltrão era o ministro do Planejamento do Governo Costa e Silva e responsável pela criação do Escritório Técnico da Reforma Administrativa que foi estruturado para implementar a Reforma Administrativa de 1967, da qual Beltrão foi um dos principais expoentes. Infelizmente os princípios de descentralização e de delegação do Decreto Lei 200 não eram consistentes com um governo centralizador e autoritário que então se instalava no Brasil. Apenas no que tange à administração indireta as propostas de descentralização tiveram efeito, embora de uma forma distorcida por resultarem na expansão de formas organizacionais do setor público fora do controle social e político. Na segunda ocasião Beltrão liderou a cruzada nacional do Ministério da Desburocratização, já no contexto da abertura política do governo Figueiredo. Os excepcionais resultados alcançados não tiveram como ser institucionalizados em função do processo de transição democrática que obscureceu o caráter inovador de muitas das mudanças propostas. Em ambos os casos, no entanto, a questão dos recursos humanos não chegou a ser priorizada, em que pese a imensa capacidade de liderança e mobilização de Beltrão e seu compromisso

com a profissionalização da máquina pública.

A reação à hipertrofia do Executivo veio no decorrer do processo de redemocratização, quando em 1988 a Assembléia Nacional Constituinte reintroduziu com o apoio do Executivo dispositivos constitucionais que transformavam todas as formas de emprego público em serviço público estatutário (com exceção das empresas estatais) ao mesmo tempo em que trazia para o regime de contabilidade pública formas de gestão financeira todos órgãos públicos que operavam de acordo com normas privadas.

O engessamento e a rigidez que tomaram conta da administração pública no período 1988-1994 só começariam a ser rompidos com a reforma liderada pelo ex-ministro Bresser Pereira que flexibilizou as formas de contratação no setor público ao mesmo tempo em que introduziu novos tipos de organização – agências executivas e organizações sociais – mais adequadas para a implementação programas governamentais e prestação de serviços públicos. Apenas a partir de 1995 a profissionalização da administração pública passa efetivamente a fazer parte da agenda de prioridades do Executivo, embora sempre tenha constado de seus planos de intenções.

Quando Bresser Pereira e sua equipe apresentaram ao país o Plano Diretor da Reforma do Aparato do Estado (MARE, 1995) para consulta pública, no primeiro semestre de 1995, as duas principais reações observadas foram de perplexidade com o conteúdo abrangente das propostas e surpresa com o seu caráter compreensivo. Em 1999, quando deflagrou-se o processo de elaboração do Plano Plurianual, a reação da burocracia foi de ceticismo com o fato do planejamento, que era considerado morto e enterrado, ressurgir rearticulado, mais bem estruturado e fortalecido por novas abordagens conceituais e metodológicas. Beneficiados pela estabilização macro-econômica, empreendedores reformistas lançaram-se a um ousado esforço de se repensar e reformular as estruturas e processos do Executivo Federal. O caráter abrangente e compreensivo de ambas, no entanto, merece especial registro, no mínimo porque desde o início da década de setenta não se viabilizaram iniciativas desta natureza.

Nos dois governos de FHC, tentativas articuladas de se atuar pró-ativamente na esfera das políticas de gestão pública não partiram de programas partidários, da pessoa do titular do Executivo nem dos partidos da coalizão governante. Em ambos os casos o ímpeto e as idéias vieram de lugares surpreendentes: de um *outsider* (Bresser Pereira) e de quadros técnicos do Executivo (MPOG). Nem o programa de governo nem as prioridades do Presidente sugeriam nada nesta direção, exatamente a mesma situação que se descortina para o futuro próximo.

O contexto do Brasil atual é mais complexo do que no passado em função do mundo ter-se tornado mais integrado e interdependente. Mas no plano interno há fatores que contribuem para que a agenda da profissionalização avance. O país tem produzido um ajuste fiscal continuado por oito anos que, embora insuficiente, tem alinhado os fundamentos macroeconômicos de forma adequada conforme atestam os posicionamentos e análises das instituições financeiras supranacionais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. A recente aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal tem produzido uma tomada de consciência nacional da importância de gerir-se as finanças públicas com base em práticas transparentes e prudentes, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nova legislação sob pena de se inviabilizar a carreira políticas dos executivos políticos e de se gerar processos na justiça para seus executivos.

Finalmente o Brasil é hoje um país plenamente democrático, com um sociedade civil forte e uma imprensa vigilante, que reage imediatamente a denúncias comprovadas de malversação de recursos públicos. A profissionalização do serviço público vem, portanto, acompanhada de uma exigência de maior transparência e responsabilização no que se refere ao uso dos recursos públicos nas atividades governamentais. Merece registro, por exemplo, a criação da Comissão de Ética Pública que posteriormente elaborou o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que dispôs sobre práticas esperadas dos dirigentes governamentais.

2. A área econômica e a reforma do Estado

Sem a liderança da área econômica não se promovem reformas “do” e “no” Estado. Esta é a lição que se extrai da experiência internacional dos países mais desenvolvidos. Em que pese o fato de ambos os movimentos iniciados em 1995 com o Plano Diretor e com o PPA em 1999 terem buscado um alinhamento com as prioridades decorrentes da necessidade de se consolidar o ajuste fiscal, o primeiro não logrou uma efetiva aliança com a equipe econômica de modo a permitir um aprofundamento das reformas que propugnava e o segundo. A absorção do MARE pelo MPOG no segundo mandato unificou sob um mesmo comando domínios de políticas públicas interdependentes de modo a facilitar a implementação das reformas.

O encadeamento da política macroeconômica de corte predominantemente fiscal com a gestão microeconômica do gasto público não ocorreu conforme o esperado. As expectativas excessivamente elevadas de que a aprovação (e o “*enforcement*”) da Lei de Responsabilidade Fiscal produziriam melhorias na qualidade da gestão do gasto público sinalizam dificuldades por parte dos quadros da área econômica de se engajarem mais profundamente e de forma mais interativa nos processos de implementação e gestão de políticas de administração pública. É fato que a sobrecarga sobre este segmento da burocracia é notório mas sem um aprofundamento de seu relacionamento com os ministérios finalísticos a gestão microeconômica dos processos de governo torna-se mais difícil.

Esta pode parecer uma posição paradoxal: cobrar mais e não menos envolvimento da área econômica nos debates sobre reformas do Estado, em especial considerando-se o quanto a mesma já tem feito em termos de gestão dos fundamentos macroeconômicos, da modernização de estruturas de arrecadação e execução orçamentária e financeira. Três fatores precisam ser considerados aqui: o comportamento intrinsecamente defensivo da área econômica, a assimetria dos meios para melhorar a produtividade do gasto e a complexidade de se atuar de forma coordenadora.

Primeiro, a prioridade conferida à produção de *superavits* primários tem remetido a área econômica a uma atitude de distanciamento forçado em relação ao que deve ser priorizado como forma de resistir às pressões sobre o Tesouro. Esta atitude se traduz em procurar cortar gastos sem se envolver com a discussão do que está sendo afetado e remeter a realização de concessões ao embate político dos ministros afetados com o Chefe do Executivo e aos titulares da área econômica. Esta dinâmica decisória em nada aprimora o processo orçamentário nem tampouco aumenta a produtividade do gasto público. Todos os instrumentos de contratualização de resultados gerados no contexto dos dois ciclos de reformas dependem fundamentalmente da credibilidade do governo em honrar seus compromissos, seja em termos do fluxo orçamentário seja em termos de contratos de gestão ou instrumentos assemelhados.

Segundo, em tempos de crise aumenta a assimetria de meios disponíveis no âmbito da área econômica em relação a seus contrapartes finalísticos ou mesmo sistêmicos, como a Casa Civil e outras áreas do MPOG. O reforço à qualidade do controle financeiro no centro, e não nas pontas, aprofunda distorções ao invés de minimizá-las. Justificada pelo mandato de priorizar cortes de gastos, a área econômica procura à distância cumpri-los mas sem interagir com seus interlocutores setoriais a ponto de assumir as responsabilidades e compromissos que um diálogo institucional acarreta..

Terceiro, na ausência de instâncias que cumpram funções coordenadoras com respaldo político, a área econômica não possui nenhum contraponto a seu poder a não ser o posicionamento *ad hoc* do próprio Chefe do Executivo, que passa a atuar caso a caso para redefinir prioridades, num processo de baixa produtividade e baixo grau de institucionalização. Na medida em que as esferas de coordenação, planejamento e das atividades finalísticas passam a funcionar subordinadas exclusivamente ao imperativo fiscal, não há mais como produzir racionalidade na gestão e contenção do gasto público.

Estes argumentos não sugerem uma inibição da atuação da área econômica, mas um

reposicionamento de seu papel. O ajuste fiscal do setor público brasileiro ainda vai demorar anos para ser concluído. Para ingressar numa fase de sintonia fina, os esforços a serem desenvolvidos precisarão ser ainda maiores, melhores e mais bem focalizados. Políticas de ajuste contínuo exigem o fortalecimento das áreas em condições de promover cortes mais seletivos e qualitativos. Paradoxalmente, algumas áreas precisam de mais recursos, para poder economizar mais e gastar melhor. Na medida em que se assumir um posicionamento mais pró-ativo e engajado, a condução de cortes adquirirá as condições de sucesso de que hoje não dispõe. Este movimento implica, por sua vez, numa maior capacidade de articulação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com o Ministério da Fazenda (em especial com a Secretaria do Tesouro Nacional) e no fortalecimento de áreas estratégicas das Secretarias do MPOG como a de Orçamento, Planos e Investimentos, Gestão e Logística & Tecnologia da Informação. Somente a partir do efetivo fortalecimento destas áreas o aprofundamento e a qualificação do ajuste fiscal será possível.

3. Avanços em uma agenda históricas: a política de recursos humanos e a profissionalização do serviço público

As reformas nas políticas de gestão pública ocorridas nos últimos oito anos no Brasil representaram avanços históricos no que diz respeito a pelo menos um dos temas clássicos da administração pública brasileira: a construção de um serviço público meritocrático. A continuidade, o aprofundamento e a ampliação desta iniciativa constitui-se em um dos maiores desafios do próximo governo.

A realização sistemática de concursos públicos para um conjunto de carreiras iniciada com as Portarias 1731 e 1732 de 04/07/2002, dentre as quais se destacam aquelas nucleadas no chamado ciclo de gestão, representa um esforço inédito por parte do Executivo no sentido de dar nitidez e sustentação ao corpo de funcionários permanentes considerados de natureza estratégica para a administração pública federal. A simples presença na administração federal de um contingente de profissionais concursados distribuídos pelo Executivo mudou a dinâmica de funcionamento dos ministérios por eles povoados. Ondas de profissionalização se sucedem com cada entrada no governo de um quadro de profissionais em geral bem selecionados, treinados para ingressar na administração federal dentro de uma nova visão de Estado e sem as seqüelas, por exemplo, das gerações que se formaram ao longo do período autoritário em meio a uma cultura política predominantemente clientelista.

Há ainda que se institucionalizar a periodicidade dos concursos, bem como realizar ajustes na delimitação de quais devem ser as chamadas carreiras de Estado, mas o governo vem perseguindo estes dois objetivos dentro das possibilidades políticas, financeiras e organizacionais do quadro atual. Caso sejam priorizadas, estas práticas provavelmente promoverão novos saltos de qualidade no desempenho da máquina administrativa federal. Espera-se que a profissionalização do setor público e sua organização em bases meritocráticas também contribuam para o aumento da racionalidade e da transparência do processo decisório, coibindo o avanço de práticas clientelistas e *rent seeking* e mesmo a captura das estruturas públicas por interesses privados, embora a própria burocracia permanente não esteja isenta destes riscos também.

Entretanto, a realização de concursos para o núcleo estratégico, apesar de ser uma conquista importante, é medida necessária mas não suficiente na direção de um serviço público mais profissionalizado. O grande desafio é formular uma política integrada e abrangente de Recursos Humanos, de forma a conferir maior organicidade e coesão à Administração Pública Federal. A integração da política de recursos humanos às outras políticas da esfera de gestão do MPOG é hoje feita na Secretaria Executiva do Ministério que busca tomar decisões de forma articulada incorporando pelo menos três dimensões que até recentemente caminhavam de forma estanque: a referente ao dimensionamento e especificação da força de trabalho, a relacionada com estruturas e arranjos

organizacionais e relativa ao impacto financeiro de decisões tomadas na esfera de pessoal.

Este esforço vem sendo acompanhado por duas iniciativas igualmente inéditas: a geração e publicização dos dados estatísticos relativos à gestão da força de trabalho no Executivo federal e a realização de um expressivo programa de educação continuada levado a cabo pela ENAP, em combinação com cursos para formação inicial das carreiras do MPOG. O impacto de ambas sobre o Executivo Federal é de difícil mensuração, mas não há dúvida de que funcionaram como importantes vetores impulsionadores e realimentadores das reformas em curso. Há sempre espaço para aprimoramento e melhorias, como o refinamento da qualidade dos dados apresentados e a organização de cursos articulados a processos de progressão nestas carreiras, mas não há dúvida de que os avanços têm sido notáveis. O desafio do próximo governo é institucionalizá-los, complementá-los e aprofundá-los porque neste caso, como em várias outras áreas no setor público, o que se constrói em anos se perde em meses.

Uma série de temas permanece pendente de equacionamento na esfera de recursos humanos: a problemática de avaliação de desempenho, a competitividade dos salários das carreiras estratégicas, a institucionalização de programas destinados a aperfeiçoamento e progressão nas carreiras, a regularização da figura do emprego público e a incorporação da variável recursos humanos nos processos de planejamento e orçamentação. Todos vêm sendo objeto de esforços de equacionamento por parte do Executivo, com maior ou menor sucesso conforme o caso. Em que pese o contexto de restrição fiscal, onde a escassez de recursos se multiplica pela falta de outros tipos de recursos, em especial humanos e tecnológicos, o governo vem buscando enfrentar estes múltiplos desafios simultaneamente. A dificuldade maior reside na conquista de apoios e na confecção de alianças que transcendam o MPOG, que por sua vez não pode ser responsabilizado isoladamente pela produção de avanços em todas estas frentes. Seja pelo fortalecimento deste ministério, seja pelo maior engajamento do conjunto do governo nestes processos, o próximo governo precisará rever o volume de recursos, atenção e prioridade a ser dada a estas áreas, investimentos estes que se traduzirão em um desempenho diferenciado da máquina administrativa.

Como parte dessa estratégia, a implementação de Sistemas de Avaliação de Desempenho com impactos na política remuneratória vem-se fazendo de forma ampla e disseminada. A partir de 1999, com a implementação da Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária, tendo como destinatários os servidores das áreas de fiscalização e arrecadação Federal, deu-se passo decisivo no sentido de implementar, em larga escala, mecanismos de retribuição efetivamente atrelados ao atingimento de metas operacionais e ao resultado da avaliação de desempenho de servidores. Em julho de 2000, 12 Carreiras do Poder Executivo passaram a ter suas remunerações compostas por vencimentos básicos e Gratificações de Desempenho de Atividade incidentes sobre os mesmos, em percentuais variados de 5 a 50%, devidas em função do efetivo desempenho do servidor e do atingimento de metas individuais fixadas na forma estabelecida em Decreto Presidencial. Foram contemplados com tais vantagens servidores das Carreiras do Ciclo de Gestão dos Gastos Públicos, dentre elas Gestores Governamentais, Analistas e Técnicos de Finanças e Controle e de Planejamento e Orçamento e Analistas de Comércio Exterior, das Carreiras de Pesquisador, Tecnologista e Analista de Ciência e Tecnologia, Procurador Federal, Advogado da União e diversas outras, em áreas de fiscalização agropecuária, fiscalização do sistema financeiro e outras. A partir de 2001, novas Carreiras passaram a ser estruturadas, tendo como premissa a instituição de Gratificações de Desempenho de Atividade baseadas em sistemas de pontos, com resultados vinculados a atingimento de metas de desempenho coletivas e avaliação individual. Dentre essas, destaca-se a Carreira Previdenciária, abrangendo cerca de 45 mil servidores ativos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal responsável pela prestação de serviços na área de previdência social a mais de 20 milhões de aposentados e pensionistas e a mais de 28 milhões de segurados em atividade. Finalmente, no primeiro semestre de 2002 foi praticamente concluída a implementação dessas vantagens, com a criação da

Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, abrangendo cerca de 50 mil servidores ativos que exercem atividades no âmbito do Sistema Unificado de Saúde, e nos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego. Também os servidores do Plano de Classificação de Cargos – PCC, não estruturados em carreira, e que exercem suas atividades em praticamente todos os ministérios, autarquias e fundações federais, passaram a fazer jus a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa, totalizando um universo de servidores submetidos a Sistemas de Avaliação de Desempenho, em parte a serem implementados ainda no atual exercício, da ordem de 300.000 servidores ativos. O grande número de servidores cujas remunerações passaram a depender do resultado de sistemas de avaliação de desempenho e do atingimento de metas institucionais impõe à Administração Federal um redobrado esforço no sentido não apenas de regulamentar tais sistemas, mas de promover a sua implementação em curto prazo, o que terá impactos significativos na instituição e disseminação de uma efetiva cultura do mérito e da busca de ganhos de eficiência no Poder Executivo.

Parte desse esforço resulta do sucesso relativo das iniciativas adotadas, notadamente desde 1994, no âmbito das Carreiras do Ciclo de Gestão dos Gastos Públicos, onde se deu de forma pioneira a adoção de Sistemas de Avaliação de Desempenho vinculados à política remuneratória. A adoção desses Sistemas conferiu legitimidade à fixação, para esse segmento da Administração Federal, de remunerações diferenciadas, adequadas ao seu perfil e qualificação. Embora com o tempo as remunerações resultantes tenham sofrido defasagem, bem como tenha se evidenciado a necessidade de ajustes na sua sistemática original, a política remuneratória adotada desde então permitiu a adoção de correções que, a partir de 2000, tiveram importante efeito catalizador no sentido de atrair novos apoios institucionais à implementação de remunerações baseadas em desempenho no âmbito de toda a Administração Federal. Os esforços a serem realizados e os resultados que advirão dessa sistemática no curto e médio prazo serão fundamentais para a consolidação de um sistema transparente e justo de remuneração baseada em resultados no serviço público federal, com efeitos multiplicadores sobre as demais esferas de governo no país.

4. As múltiplas dimensões da política de profissionalização dos recursos humanos no setor público

O desafio da profissionalização é parametrizado por um conjunto de transformações sociais que estão ocorrendo em todo o mundo mas com efeitos mais dramáticos na América Latina. A revolução tecnológica redefiniu as noções de tempo e distância. Inovações contínuas não cessam de gerar impactos sobre a produtividade do trabalho e o desempenho das organizações privadas e públicas (como a revolução do governo eletrônico tem demonstrado). O advento da sociedade do conhecimento produziu uma revalorização das teorias de capital humano e capital social cujos impactos afetam as relações de trabalho em toda a economia. As pessoas se preparam hoje em dia não mais para uma carreira no decorrer da vida toda mas para uma sucessão de ciclos profissionais de bases tecnológicas variáveis.

Neste novo contexto a profissionalização no serviço público passar a ser uma função de um conjunto variado de fatores que, combinados, produzem uma sinergia virtuosa. Em primeiro lugar a profissionalização cresce em importância na medida em que se estabelece como prioridade o aumento da produtividade do trabalho no setor público de modo a aumentar sua qualidade, diminuir seus custos relativos e ampliar sua abrangência. Segundo a profissionalização depende de investimentos continuados ao longo do tempo tanto na construção de capacidades institucionais como na qualificação de pessoas. Terceiro, a profissionalização do Executivo requer a construção de uma nova base técnica (ex: especialistas de alto nível) e tecnológica (ex: pacotes de software) a partir da qual o serviço público opere. Quarto, a expansão contínua das bases das competências de organizações e profissionais passar a ser uma exigência permanente de um processo virtuosos de profissionalização do Executivo.

Finalmente, a agregação de valor público à atividade governamental não pode prescindir de esforços sistemáticos rumo a profissionalização da administração pública.

Em resposta a estas questões o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem desenvolvido um conjunto articulado e coordenado de iniciativas que redefiniram o nível de profissionalização e, conseqüentemente, de desempenho do Executivo. Dentre estas destacam-se a adoção generalizada do princípio do mérito, tanto para as contratações para o serviço público de carreiras como para os vários tipos de emprego público, a realização de investimentos expressivos na capacitação de ambos grupos de profissionais que operam no setor público e a generalização de mecanismos de avaliação de desempenho para o funcionalismo público federal.

O governo vem também promovendo um aumento dos salários combinado com o seu alinhamento aos valores praticados no setor privado. A reposição da mão de obra tem sido conduzida de forma parcimoniosa, criteriosa e seletiva, sempre tendo o princípio do mérito como eixo norteador. A criação do ciclo de gestão em torno do qual aglutinam-se as carreiras típicas de Estado tem contribuído também para a clarificação da necessidade de diferentes arranjos trabalhistas para distintos tipos de organizações públicas. O enxugamento da máquina administrativa tem ocorrido de forma gradual, contínua e sem traumas.

Estas ações vem sendo conduzidas de forma simultânea à implementação do governo eletrônico (Decreto de 18/10/2000), que tem gerado significativos ganhos de produtividade no governo federal. Graças por exemplo ao pregão eletrônico tem se observado uma expressiva melhoria na qualidade e eficiência dos serviços e compras públicas. A disseminação de sites e portais tem também proporcionado um aumento significativo da transparência das ações do governo, facilitando a prestação de contas do que tem sido feito e possibilitando um aumento do controle do Executivo pela sociedade. Na área de recursos humanos por exemplo, a adoção de mecanismos transparentes nos processos de recrutamento e seleção, formação e desenvolvimento, avaliação de desempenho e remuneração foi uma das maiores conquistas dos últimos anos.

Observa-se portanto a ocorrência de um conjunto de novidades na esfera da profissionalização do setor público, como há muito o país vem perseguindo. O clientelismo deixou de ser o critério dominante de contratação no setor público federal e vem enfrentando cada vez mais reações por parte da sociedade civil quando se manifesta. O fortalecimento das carreiras do ciclo de gestão e em setores onde são desenvolvidas atividades exclusivas de Estado é uma realidade. A capacitação combinada de dirigentes, quadros de carreiras e empregados públicos em geral mudou a agenda da profissionalização. Num contexto de ajuste fiscal o país tem produzido um significativo realinhamento do perfil da força de trabalho, reduzido o contingente de pessoal em termos de gastos e quantitativos e, finalmente, proporcionado aumentos salariais reais sem o recurso a medidas traumáticas de downsizing.

Hoje há um consenso de que a profissionalização é um processo permanente, que demanda contínua capacitação institucional, capaz de favorecer um conjunto de sete princípios básicos. Primeiro, há que assegurar a institucionalização da preocupação com o foco em resultados, em substituição à excessiva preocupação com procedimentos. Segundo, conteúdos são renováveis e devem ser adaptados para atender novas necessidades. Terceiro, precisamos aprender desenvolver programas de capacitação que possibilitem uma mudança de atitude do público alvo na direção de seu próprio auto-desenvolvimento. Quarto, profissionais motivados a buscar pro-ativamente o atendimento de suas necessidades de capacitação precisam de dispor de estruturas que favoreçam o aprendizado contínuo, uma realidade do mundo atual. Quinto, estruturas e pessoas precisam trabalhar com a perspectiva de adaptação permanente em função do fato de que o ambiente de incessantes mudanças exige constante readaptação. Sexto, o desafio de perseguir sistematicamente ganhos de produtividade crescente é o caminho consensual para o desenvolvimento. Finalmente, há que fomentar o desenvolvimento e a criação de redes de ensino e aprendizado que possibilite o aprendizado em comunidades de profissionais afins.

Os avanços obtidos até o momento têm produzido condições mais favoráveis para o enfrentamento de desafios que permanecem. A consolidação dos esforços de profissionalização das carreiras integrantes do ciclo de gestão requer que o entorno do mesmo seja definido com mais nitidez. Há que se aprofundar as iniciativas de capacitação em curso na direção das necessidades de e auto-desenvolvimento de dirigentes. Os mecanismos de avaliação de desempenho adotados precisam ser aprimorados e temos muito que melhorar em termos do desenvolvimento de melhores formas de se vincular remuneração a performance. Permanece o desafio de se demonstrar empiricamente através de estudos e pesquisas como os investimentos em profissionalização melhoram os resultados do serviço público, uma convicção e uma impressão que precisa ainda ser corroborada e transmitida a sociedade. Temos muito que fazer em termos da intensificação do estabelecimento de parcerias com universidades, consultorias privadas e organismos internacionais nas esferas de ensino e aprendizado. Da mesma forma, precisamos incrementar os processos de transferência seletiva de tecnologias e conteúdos estratégicos para estados e municípios.

Problemas continuam a existir e a demandar análise, investigação e proposição em vários fronts. Nossa cultura jurídica resiste a novos arranjos trabalhistas, mais flexíveis, distintos do estatutário e do “celetista”. A figura do emprego público ainda não foi assimilada plenamente embora comece a ser adotada. Há muito o que fazer e explorar em termos de novas formas de remuneração com base em desempenho (individual e da organização). O problema da mensuração dos ganhos produtividade da força de trabalho no setor público é ainda incipiente. Não temos no Executivo uma cultura e uma *expertise* instalada em políticas públicas e sua construção demanda tempo e esforço contínuo.

Da mesma forma, continuam a existir ameaças aos esforços de profissionalização em curso. A principal delas é, sem dúvida, a possibilidade de descontinuidade administrativa, que possa conduzir ao retorno do clientelismo e/ou a ataques corporativos que desvirtuem o princípio do mérito. Não se pode dissociar o esforço em prol da profissionalização das limitações de natureza política que constroem a gestão micro-econômica das organizações do setor público. A ausência de visão estratégica de longo prazo combinada com mentalidade imediatista pode prejudicar a continuidade da linha de atuação adotada, que embora não goze da visibilidade tão cara à mídia, tem produzido resultados inéditos no país, em que pese a incompreensão e desconfiança em relação aos resultados dos investimentos em profissionalização.

5. Assuntos Inacabados

O conjunto de inovações propostas no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado e nas sucessivas legislações que se seguiram encontra-se longe de sua forma final, e é natural que assim seja. A ruptura com as antigas formas de estruturação do setor público iniciada com a Constituição de 1988 demorou dez anos para produzir sua seqüência e o país mudou, e muito, no decorrer desta década. As culturas política, jurídica e administrativa mudam lentamente, acompanhando com uma defasagem inevitável transformações mais aceleradas que ocorrem em áreas como a tecnologia, a economia e os costumes. Inovações se tornam bem sucedidas ao longo do tempo, após sucessivos ajustes até que o produto em questão encontre sua forma final junto a seus mercados e atores. No que diz respeito ao desenho organizacional de novas formas para que o setor público desenvolva suas atividades, a substituição de autarquias e fundações por Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Agências Executivas (AEs) encontra-se ainda em fase de revisão e consolidação.

Não se pretende aqui fazer uma análise de cada uma destas novas formas de estruturação de atividades governamentais. O balanço até o momento sugere que os maiores problemas situam-se no aprimoramento da figura das AEs, que ainda se encontra sujeita vários questionamentos, e na

viabilização de uma adesão substantiva ao modelo das Organizações Sociais nas esferas de saúde e educação (em contraste com seu *boom* na esfera de ciência e tecnologia). A questão que se pretende abordar é até que ponto as dificuldades observadas foram incorporadas nas próprias formulações dos modelos, na problemática de sua implementação ou na modelagem de processos de transição adequados.

As dificuldades de desenho se superam através de refinamentos sucessivos, principalmente a partir de avaliações das dificuldades que as organizações piloto vem enfrentando. Os diversos tipos de custos do pioneirismo não são negligenciáveis e apenas com o suporte diferenciado do MPOG e MF tais custos podem ser absorvidos. O engajamento destes dois ministérios, no entanto, é dificultado pelo volume de pressões e demandas que converge continuamente sobre ambos. Mas sem que estejam convencidos da importância de se apostar na estrutura de incentivos embutida no desenho adotado é muito difícil assegurar seu comprometimento permanente com estas mudanças. Na ausência de propostas que superem o desenho proposto, cabe ao futuro governo apoiar mais efetivamente as mudanças iniciadas.

No segundo caso, em se tratando dos processos de implementação dos novos formatos organizacionais, a discussão por recursos financeiros e humanos tende a eclipsar a demanda por funções de coordenação mais complexas e sensíveis, que requerem uma postura e um posicionamento distintos daquele da gestão macroeconômica. Em certas questões o envolvimento da Casa Civil é necessário, dada a magnitude da função de coordenação demandada. Isto significa que na verdade o envolvimento do Chefe do Executivo surge como necessário. Ocorre que sua atenção tende a ser absorvida por assuntos mais urgentes e prioritários, o que torna difícil proporcionar atenção continuada ao que se configura freqüentemente como uma questão operacional. Este é um tema a ser enfrentado particularmente na passagem do bastão deste para o próximo governo, porque é este o momento mais propício para se focalizar no problema da coordenação da ação governamental.

No terceiro caso, a transição de um arranjo organizacional para outro é tarefa complexa em qualquer circunstância. Muitas inseguranças, questionamentos e indefinições precisaram (e precisam) ser enfrentados quando o novo não está claramente discernível, quando não se sabe bem o que será feito com os arranjos institucionais vigentes, quando não há uma sinalização forte por parte de áreas chave do Executivo quanto ao que o governo pretende fazer em termos de novas regras nas áreas financeira e de pessoal. Quanto menos claras as regras de transição, maiores as desconfianças e resistências. Quanto menos visível os objetivos do Executivo, maiores as incertezas e indeterminações. O início de um novo mandato é uma oportunidade de clarificação de muitas destas questões, processo este que se beneficiará de todo um acúmulo de interações, avanços e dificuldades ocorridas nos últimos anos. Uma sinalização clara de como o novo governo pretende proceder no que se refere a este tema sem dúvida contribuirá enormemente para a consolidação dos novos arranjos institucionais gerados no bojo do processo de reforma.

Cabe também registrar que o caso das agências reguladoras merece especial atenção. Os arranjos trabalhistas em vigor nas novas agências têm sido objeto de constante tensão entre os Poderes Executivo e Judiciário, gerando instabilidade e insegurança com relação ao *modus operandi* destas novas organizações. As agências enfrentam um desafio paradoxal no que se refere à competitividade de seus quadros: precisam ser minimamente capazes de enfrentar a concorrência do mercado no recrutamento e fixação de seus quadros, mas precisam também manter uma certa equivalência com relação aos ministérios da administração direta com quem se relacionam. Ao optar-se por uma maior competitividade em termos de cargos e salários nas agências, o resultado tem sido uma evasão de quadros da administração direta rumo às agências e um aumento do ressentimento dos quadros dos que permanecem em relação aos que vão em busca de oportunidades melhores. Uma maior equalização destas condições envolve duas alternativas igualmente complexas: a extensão do regime estatutário às agências (de questionável adequabilidade segundo diversas opiniões no âmbito do governo) ou

melhoria das condições de remuneração dos cargos e dos salários das carreiras nos ministérios parentais (alternativa igualmente difícil, especialmente em função do contexto de restrição financeira).

Quaisquer que sejam as escolhas a serem feitas nesta esfera terão implicações duradouras. Não se pode alimentar a ilusão de que é possível acumular as vantagens de formas organizacionais distintas. Do ponto de vista organizacional, o apelo dominante é o da flexibilização em nome da eficiência e agilidade. Do ponto de vista da gestão o emparelhamento com a dinâmica do mercado é naturalmente mais atrativo. Em contrapartida, do ponto de vista dos recursos humanos, os quadros técnicos aspiram a estabilidade e previdência integral. Do ponto de vista do controle governamental, normas que assegurem *accountability* são fundamentais. A dificuldade de se optar entre pacotes de ganhos e perdas indissociáveis encontra-se no cerne do dilema do enquadramento de um significativo número de instituições na esfera pública estatal ou pública não estatal. Esta não tem sido uma tarefa fácil para o governo atual e assim continuará para o próximo.

6. Perspectivas

É realista aspirar a uma agenda de reformas compreensiva para o próximo governo? A melhor resposta talvez seja um “não” com nuances, um “não, mas ...” A resposta é negativa pela razão básica de que o grau de fragmentação e complexidade do Executivo Federal é por si só motivo suficiente para se adotar uma atitude pragmática em relação a abordagens totalizantes, que impliquem num grau de coordenação do governo que está longe de suas reais possibilidades. Em reforço a este entendimento, destaca-se o fato de partidos e candidatos aspirantes à presidência também não sinalizarem nenhum tipo de preocupação neste sentido.

O “mas” da resposta à pergunta anterior refere-se a um fator novo na história das reformas do setor público no Brasil. O Executivo dispõe hoje de uma memória administrativa, representada pelos quadros das carreiras do ciclo de gestão, que, por sua vez, têm estado intensamente envolvidos com os ciclos reformistas mencionados. Esta é uma novidade que pode fazer diferença na transição que se inicia, dado o potencial protagonismo destas burocracias nos processos de formulação e implementação de políticas públicas de gestão pública.

Dadas a necessariamente pragmática reserva da Presidência da República no Brasil quanto a um compromisso maior com agendas de reforma em função das dificuldades de se obter o apoio do Congresso e o posicionamento defensivo do Ministério da Fazenda em relação às mesmas em decorrência dos imperativos do ajuste fiscal, é surpreendente que tanto um ciclo quanto o outro tenham ido tão longe. Considerando-se a proximidade temporal de ambas, provavelmente será necessário um distanciamento maior na história para se compreender como lograram proporcionar ao Executivo áreas de racionalidade sinalizadoras de uma coerência que a máquina administrativa usualmente não possui.

O próximo governo, para além da origem política de seus dirigentes, terá uma plataforma que, se bem aproveitada, permitirá um substantivo ganho de tempo na objetivação e na alavancagem de suas prioridades. Complementada com o eventual apoio da comunidade acadêmica e dos organismos supranacionais, a herança destes oito anos tem tudo para se transformar em massa crítica fertilizadora de uma arrojada agenda de modernização da Estado. O nível da abrangência e o caráter mais ou menos compreensivo do próximo ciclo de reformas vai depender do talento e da capacidade de articulação daqueles a quem forem entregues os desafios de aprofundar as mudanças iniciadas e, eventualmente, redefinir os rumos da próxima gestão.

7. Conclusão

Ao longo dos oito anos do governo FHC as políticas de gestão pública, em especial no que tange aos recursos humanos, tiveram um avanço só comparável ao verificado ao período Vargas. Cabe

registrar, no entanto, algumas diferenças. Primeiro, estas mudanças têm se processado no contexto democrático, sem rupturas constitucionais. Segundo, elas envolvem não instaurar uma nova ordem, mas reformar e reestruturar uma situação que é resultante de décadas de arranjos institucionais sobrepostos e inconsistentes. Terceiro, as atuais políticas de gestão pública enfrentam desafios de complexidade, heterogeneidade e pluralidade muito distintos daqueles que vigiam nos anos trinta. Quarto, as reformas atuais precisam lidar com o acelerado processo de mudança tecnológica e com o fortalecimento de uma sociedade civil, algo que não se via no passado. Finalmente, as atuais políticas de gestão pública têm se disseminado gradativamente na máquina administrativa de uma forma inédita na história do país. Não se trata mais de um debate de um grupo de iniciados ou de uma campanha encabeçada por uma liderança iluminada, mas de um conjunto de conteúdos que começa a espalhar-se por diversas instâncias dos três níveis de governo. Seu lugar na agenda nacional ganha contornos de irreversibilidade, porque os problemas de que trata não serão superados salvo pelo seu enfrentamento contínuo e institucionalizado.

O futuro governo a ser eleito em outubro de 2002 tem uma responsabilidade inescapável pela frente: levar em conta todo o patrimônio de experiências, erros e acertos acumulados ao longo dos últimos anos. Quaisquer que sejam as visões e proposições de quem assumir o Executivo em 2003, o desafio é aprofundar as reformas, aprimorar as proposições existentes e institucionalizar e fortalecer as políticas de gestão pública relativas ao conjunto do Estado brasileiro. No passado a instabilidade política foi pretexto para o desconhecimento das experiências geradas em cada ciclo de reformas. O país e o Executivo Federal não dispõem mais deste alibi para se recusarem ao aprendizado cumulativo decorrente da reflexão sobre a experiência histórica. Cabe aos quadros permanentes do Estado, independentemente de sua orientação ideológica, contribuir para a continuidade deste aprendizado que, na esfera da gestão pública, nunca tem fim.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2002) Reforma Empreendedora da Administração Federal: Ações do Período 1995-2001, Brasília, ENAP (mimeo)
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, MARE
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (2002) Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, MPOG.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n 26/05/1999 (Criação da Comissão de Ética Pública).
- BRASIL. Presidência da República. Exposição de Motivos 37 de 18/10/2000 (Formulação do Código de Conduta da Alta Administração Federal)
- PACHECO, Regina (2002) A reinvenção da função pública: da burocracia a gestão, Brasília, ENAP (mimeo)

Resenha Biográfica dos Autores

Pedro César Lima de Farias é funcionário público federal concursado pertencente aos quadros da Carreira de Auditoria-Fiscal da Previdência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social. É ex-integrante da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ocupa atualmente a função de Secretário Executivo Adjunto do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Possui Mestrado em Administração pela Universidade de Brasília e foi Diretor de Modernização na Secretaria da Reforma do Estado na gestão do Ministro Bresser Pereira no então Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Francisco Gaetani é integrante da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pertencente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente é o

Diretor de Formação da Escola Nacional de Administração Pública. Possui Mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas pela London School of Economics and Political Science onde está concluindo seu programa de doutorado e foi Diretor da Escola de Governo de Minas Gerais / Fundação João Pinheiro no período 1993-1997.

As referências para contato são os emails Pedro.Farias@planejamento.gov.br & Francisco.Gaetani@enap.gov.br.