

Incentivos e condições para o desempenho dos servidores públicos: conclusões a partir de um estudo sobre a Austrália e o Brasil

Evelyn Levy

1. Introdução

Para a maior parte das sociedades contemporâneas tornou-se praticamente impossível dissociar a boa governança da prática de princípios democráticos, de um lado, e da produção de políticas e serviços públicos de qualidade, de outro.

Essa visão sugere que a questão de melhorar continuamente o desempenho das máquinas governamentais está agora no topo das preocupações desses governos. As recentes ondas de reforma da administração pública refletem isso. Do desempenho depende, em grande medida, a legitimação desses governos (Peters& Pierre, 2010,).

Exatamente para obter melhor desempenho e maior legitimidade, os governos têm procurado aproximar cada vez mais a burocracia dos cidadãos, para tornar os serviços públicos em maior conformidade com suas necessidades e preferências, mais rápidos e mais precisos.

Entre as inúmeras questões que emergem, no campo do desempenho das organizações públicas, está a da gestão dos seus recursos humanos: quais são os elementos que contribuem para a motivação dos servidores públicos e quais incentivos são mais eficazes são perguntas sempre presentes, pois do sucesso dessas políticas internas depende, em larga medida, a própria percepção que os cidadãos fazem de seus respectivos governos. Afinal, como argumentam Peters e Pierre (2010), os cidadãos se confrontam, com muito maior frequência, com a burocracia do que com os agentes políticos.

Esse estudo tem por objetivo colocar algumas hipóteses sobre quais são os incentivos- bem-sucedidos- ao desempenho dos servidores públicos, comparando as formas de gestão dos governos federais da Austrália e do Brasil¹.

2. As múltiplas mediações entre os servidores, os políticos e a sociedade

Desde já, é preciso assinalar que, sob a perspectiva aqui adotada, a questão dos incentivos aos servidores não pode se limitar às políticas de recursos humanos. As décadas recentes de reformismo na gestão pública têm apontado para um conjunto mais amplo de fatores para a criação de um corpo de servidores que produzem resultados.

Melo (1996), citando Miller, se refere a dois tipos ideais de propostas de reorganização das burocracias: uma dentro da tradição da administração pública, na qual são enfatizados aspectos relativos à identidade, socialização, crenças e capacitação, com ênfase no papel dos gerentes, aos quais se atribui o papel de liderança, indução da dedicação e comprometimento com os objetivos da organização². A segunda tradição, segundo esses autores, está na tradição da economia e "...nela

¹ As informações aqui relatadas decorrem do estudo sobre o tema, solicitado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano 2010. Agradeço imensamente ao apoio recebido do MPOG, bem como da Embaixada da Austrália em Brasília, assim como à solicitude de todos os entrevistados, cujos nomes constam ao final e são referidos através de suas iniciais ao longo do texto.

² É o que chamamos de "condições de desempenho" às quais voltaremos ao relatar o caso australiano.

ênfatizam-se aspectos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática...(tais como) promoção na carreira, estrutura de remuneração, entre outros fatores.”(Melo, 1996,p.74) . Não necessariamente as estratégias referidas se excluem mutuamente.

Como destaca o mesmo autor, as transformações no âmbito do setor público tem se caracterizado pela adoção de maior descentralização, entre e internamente às estruturas governamentais, para que as mesmas alcancem maior eficácia e eficiência (Melo, 1996). Esse movimento repõe, no entanto, a questão da coordenação e do controle. Milgrom e Roberts (1992) que vêm estudando a economia das organizações,apontam para o fato de que organizações eficientes são aquelas em que a autoridade é delegada para o nível que detém a informação relevante. Quanto mais essa informação estiver nas pontas (por exemplo, as demandas dos clientes), maior será a necessidade de haver descentralização do poder. É, pois, necessária a utilização de incentivos para o alinhamento dos objetivos individuais (descentralizados) e organizacionais (centrais). Esses autores também chamam a atenção para o fato de que as atividades dentro da organização se diferenciam e é preciso ter cuidado para que os incentivos dados a uma parte não sejam anulados pelos incentivos dados para o alcance dos objetivos da outra. Ou seja, tem que haver uma complementaridade entre os incentivos. Ademais, quanto maior a descentralização, maior deve ser a atenção dada à informação prestada pelas pontas ao centro. Fazendo uso das denominações dadas pela teoria do *agente/principal*, a organização, e seus responsáveis, têm que contornar a assimetria de informação entre agente e principal e o comprometimento imperfeito do primeiro em relação ao segundo.

Quando a informação sobre o que é produzido é difícil de ser evidenciada, os contratos podem se tornar relacionais, centrando-se em objetivos e metas. Essa é também uma forma de diminuir o *moral hazard*³. Entretanto essa alternativa exige resultados mensuráveis.

As necessidades de coordenação e controle, ou seja, de um sistema de *accountability*, no contexto da descentralização, acaba envolvendo: os gerentes, os dirigentes das organizações, os sistemas corporativos do governo (planejamento, orçamento, finanças) e os agentes políticos, que representam o governo.

Eis por que Bouckaert e Halligan (2007) enquadram a questão na perspectiva da formação de sistemas de gestão do desempenho:

Uma definição ampla e genérica de uma gestão pública orientada para o desempenho é (o processo) de responsabilizar (alguém) pelo desempenho de um sistema e de prestar contas de seus resultados (Pollitt&Bouckaert, 2004). Tomando essa definição ampla como ponto de partida, mecanismos básicos e cruciais da administração pública são redefinidos na teoria e na prática. Em sua forma pura (ideal)- que obviamente não existe na realidade (embora elementos estejam presentes em um número de países)- isso pode resultar em:

- *A função financeira deixa de ter uma orientação horizontal para se orientar verticalmente, vinculando informações financeiras a outras;*
- *A orientação e direção (dada pelo centro do governo) deixa de ser **ex ante** e se torna **ex post**;*
- *Ocorrem novas interações entre partes da organização e da organização com seu ambiente;*

³*Moral Hazard*situação pós-contratual, em que o agente pode deixar de cumprir o contratado e o principal não tem como sujeitá-lo a sanções.

- *Os objetivos organizacionais se desdobram verticalmente entre os vários níveis da organização, até quase atingir o nível individual (grifo meu).*

Em um *paper* anterior, Bouckaert e Halligan (2007) criaram uma tipologia de sistemas de gestão de desempenho e classificaram o caso australiano como sendo de Gestão do Desempenho.

Quadro 1
Quatro tipos ideais de gestão do desempenho

	Administração do Desempenho	Gestões do Desempenho	Gestão do Desempenho	Governança do Desempenho
1. Mensuração	Registro de dados administrativos, principalmente insumos e processos	Sistemas de mensuração do desempenho específicos	Sistemas de mensuração do desempenho hierarquizados	Sistema de mensuração do desempenho consolidado
2. Incorporação	alguns	Em sistemas separados para funções gerenciais específicas	Integração interna e sistêmica	Integração sistêmica interna e externa
3. Uso	Limitado: relatório interno, um único circuito	Desconexos	Coerente, compreensivo, consistente	Uso societal
4. Limitações	Ad hoc, seletivo, baseado em regras	Incoerência	Complexo, talvez não sustentável como sistema estável	Incontrolável e não gerenciável

De outro lado, Talbot (2010), ao estudar as teorias de desempenho no *publicdomain* (conjunto de organizações governamentais e não-governamentais que compõem o espaço público) destacou o fato de que o desempenho na esfera pública é determinado por um conjunto de fatores, dos quais aqui destacamos os regimes de desempenho: “*redes de governança de atores institucionais-chave que podem utilizar vários instrumentos, recursos ou alavancas para conformar o desempenho das agências públicas*” (Talbot, 2010, p.179). Embora o autor admita que essa é uma questão pouco estudada até o momento, considera o contexto político-institucional crucial para teorizar a gestão do desempenho. Ou seja, pouco a pouco, os estudiosos da questão do desempenho começam a identificar fatores externos às organizações públicas, que tem um impacto significativo sobre elas.

O estudo do caso australiano indica haver forte possibilidade desses elementos estarem interligados e alinhados, reforçando-se mutuamente.

A exposição do caso seguirá a ordem cronológica: a história da construção do sistema de desempenho, que, como sói acontecer, não é linear, mas bastante congruente.

3. Austrália: três décadas de reformismo

Parece haver fortes evidências de que a máquina governamental australiana é ágil e eficiente:

- ao longo das três últimas décadas a Austrália se manteve em segundo lugar no ranking do IDH, produzido pelas Nações Unidas;

- superou duas graves fiscais e tem tido um crescimento econômico, nos últimos 15 anos, a taxas bastante superiores às dos países desenvolvidos, em grande parte pelo aumento da produtividade;
- conseguiu dar respostas rápidas à crise financeira e aos incêndios florestais de 2008, ao controle da gripe suína e às recentes enchentes em Queensland e Victoria (2010).

Esses resultados podem, pelo menos parcialmente, ser atribuídos ao contínuo aperfeiçoamento de suas organizações governamentais.

3.1. Do início a Hawk e Keating (1863 – 1996)

A formação de um serviço civil na Austrália, data do período colonial, ou seja, do século XIX. Por volta de 1863, as colônias de Victoria e Queensland já tinham legislações específicas para regular o serviço civil. Essas legislações exigiam exames competitivos para a entrada no serviço público, previam promoções através de provase controle do preenchimento de cargos por indicados políticos por meio de qualificações requeridas.

Entre 1880 e a I Guerra Mundial, os australianos procuraram introduzir uma administração pública separada da política, de acordo com o movimento que ocorria simultaneamente na Europa e nos EUA.

No início do século XX todas as colônias já tinham suas respectivas legislações de serviço civil.

Em 1901, as colônias formaram a *Commonwealth*, ou seja, o governo central, representante da Austrália enquanto nação. Até o presente, a Austrália é governada por um estado federativo, constituído pela *Commonwealth*, seis estados e dois territórios.

A primeira legislação federal orientada para o serviço civil data de 1902. As que se seguiram foram as de 1922 e de 1999.

Os estudiosos (Halligan, 2003) costumam qualificar o período entre a I Guerra e 1970 como de relativa estabilidade, com poucas mudanças incrementais, chamando-o de *estado administrativo*, por oposição a um *estado reformista*. Portanto, a Austrália não passou por uma burocracia patrimonialista, constituindo desde cedo uma burocracia de tipo weberiano.

O atual estágio das políticas de incentivos aos servidores públicos e a construção do sistema de gestão de desempenho data do final dos anos 70. Em 1976, a Comissão Coombs recomendou mudanças na direção do Serviço Público da Austrália sugerindo que o mesmo se reorientasse para:

- Maior responsividade ao governo eleito
- Maior eficiência e efetividade, descentralizando as responsabilidades e maior ênfase em resultados
- Maior participação da comunidade no governo.

Tem então início um processo que objetiva recuperar o controle da burocracia por parte dos políticos (Campbell e Halligan, 1992).

A partir de 1983, quando o trabalhista Hawke chegou ao poder, uma série de reformas foi sendo realizada. Nesse momento, os efeitos da crise fiscal, que já se arrastava desde os anos 70, passam a ser enfrentados. Em 1984 é estabelecido o *Financial Management Improvement Program/FMIP*, cujo

objetivo era dar maior eficiência e efetividade ao gasto público. O eixo central do FMIP era o *Program Management Budgeting/PMB*, ou seja, a gestão do orçamento por programas. O *Expenditure Review Committee/ERC* passou a ser o órgão central em que se discutia o orçamento (Campbell e Halligan, 1992). Cabia ao Ministério das Finanças fazer o controle do gasto e o acompanhamento dos programas.

De modo geral, o governo buscava diminuir o tamanho do setor público, desregularizar vários setores, como o sistema financeiro, as comunicações, os transportes, a agricultura e a indústria, procedendo a um ajuste estrutural. Tornou-se hegemônica a percepção de que o país deveria buscar o aumento da produtividade e da competitividade para participar do mercado internacional. Ao mesmo tempo, o governo passou a cuidar para que o custo desse processo não recaísse intensamente sobre os setores mais vulneráveis da sociedade.

Em grande medida, esses objetivos exigiam uma administração pública muito ágil e eficiente. A alta gerência passou a ser responsabilizada e avaliada pela conquista desses resultados; em contrapartida estava lhe sendo transferido maior poder discricionário para gerenciar; para exemplificar, os gastos correntes passaram a constituir uma linha agregada do orçamento, dando maior flexibilidade aos gerentes na sua alocação. Todas essas estratégias impunham à cúpula do serviço público adotar um alto padrão gerencial. Essa passou a não mais ser controlada por processos, mas por resultados. Em 1984 foi criado o *Senior Executive Service*, formando o estrato gerencial do serviço público, com três níveis e passível de ser realocado entre as organizações públicas.

Embora o Ministério das Finanças tenha tido um papel de liderança no processo de transformação da administração pública, o Tesouro acabou aderindo ao *gerencialismo*; o Ministério do Primeiro Ministro e Gabinete/PM&C (organismo equivalente à Casa Civil) teve o papel de coordenação de todos esses esforços.

O PM&C passou a ser apoiado por uma comissão – a *Australian Public Service Commission* – que dá as orientações gerais referentes à gestão de Recursos Humanos; e um conselho – o *Management Advisory Board*⁴, do qual participam os secretários de todos os ministérios – cujo objetivo é de aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública.

O conjunto de mudanças descritas foi sendo desenvolvido a partir de uma visão de mundo comum, compartilhada por ministros e burocratas com forte formação em Economia e Econometria. A essa orientação deram o nome de *racionalismo econômico*. Em um *paper* recente, Bouckaert & Halligan (2009) apontam para o fato de que o papel dos economistas se tornou mais relevante nos países onde a necessidade de controlar o gasto se tornou premente. Entretanto apontam igualmente para a relevância de um outro grupo profissional:

“Mas foram, no entanto, os contabilistas (e auditores) que tiveram afinal a ascendência mais marcante.... A origem da ascendência dos contabilistas derivou do reconhecimento de que a base do trabalho do gerente era o de ‘ter uma clara visão de seus objetivos e meios para avaliá-los e sempre que possível, medir produtos ou desempenho em relação a esses objetivos’ (McSweeney, 1994)”

Foram já citadas diversas mudanças no plano dos papéis das organizações, nos seus *modus operandi*, e na matriz intelectual que embasou esse processo. Falta ainda indicar que, em 1987, o governo re-eleito procedeu a um grande processo de reestruturação organizacional, diminuindo o número de ministérios

⁴ Hoje *Management Advisory Commission/MAC*

de 28 para 18⁵. O governo tinha por intenção integrar e criar sinergias entre políticas e diminuir custos administrativos. Mas acabou também por diminuir o número de postos de direção. Esse conjunto de fatores influenciou fortemente a posição dos servidores públicos e a estrutura de incentivos de suas carreiras, sobretudo da média e alta gerência. O *Departmental Secretary* – cargo do mais alto executivo não político – passou a se subordinar diretamente ao ministro e a trabalhar por contratos de cinco anos de duração.

Os cargos gerenciais que constituíram o *Sênior Executive Service* também passaram a poder ser ocupados por profissionais externos ao serviço público, aumentando a concorrência para sua ocupação.

Avaliando o processo no começo dos anos 90, Campbell e Halligan (1992) concluíram – de modo darwiniano- que sobreviveram somente aqueles executivos do serviço público que foram capazes de se adaptar aos novos valores e de adquirir as novas competências gerenciais. Os que permaneceram, caracterizaram-se por serem empreendedores, executivos e economistas racionais. Os mais afetados, negativamente, foram aqueles que tinham um perfil voltado à formulação de política pública, atividade que passou, em larga medida, a ser exercida pelos políticos e seus assessores.

3.2. Os anos Howard (1996 – 2007)

Embora as mudanças introduzidas na década de 80 tivessem promovido um grande avanço na direção de uma gestão por resultados, a questão da avaliação não havia ainda sido internalizada. As organizações já eram obrigadas a fazer avaliações quinquenais de seus programas e apresentá-las ao Ministério das Finanças, mas os produtos ainda eram bastante confusos.

“ *Ficou claro que a avaliação era problemática e ‘ o mais difícil elemento de uma gestão por resultados’, em virtude de ‘os seus objetivos múltiplos e vinculados – melhorar o desempenho dos programas, apoiar o processo decisório governamental, atuar como contrapartida à descentralização da autoridade aos gerentes e assim contribuindo para a accountability’ (Keating e Holmes, 1990: 174)” (Halligan, 2001)*

No início dos anos 90 constatavam-se progressos esparsos nesse sentido, mas em muitas organizações a avaliação mostrava-se deficiente em virtude da falta de sistemas de gestão da informação e de pessoal qualificado; poucos eram também os executivos que se valiam delas para retirar algum aprendizado; a avaliação tornara-se uma obrigação inócua. (Halligan, 2001). A avaliação obrigatória foi descontinuada em 1997: “*uma nova abordagem foi desenvolvida pelo Ministério de Finanças, centrada em vários princípios e desenhada para assegurar que a avaliação se torne parte integrante de um sistema amplo de gestão do desempenho que perpassa toda a administração pública australiana*”(Halligan, 2001, apud ANAO, 1997:6)

3.2.1. O *Financial Management and Accountability Act de 1997*

Em 1997, o Governo Howard editou o *Financial Management and Accountability Act*, uma consequência dos debates que se travaram anteriormente.

O FMAA veio para ampliar a *accountability*, introduziu a contabilidade por exercício e o orçamento e a prestação de contas baseados em produtos e resultados.

⁵ Processo semelhante ocorreu no Governo do Estado de Victoria, no qual 22 secretarias e 18 superintendências resultaram em 13 secretarias

“Os acordos de resultados são vinculados aos acordos orçamentários das pastas (Portfólio Budget Statements). Os resultados acordados são cruciais uma vez que esse é o nível de apropriação. O Ministério de Finanças e Administração exige requisitos mínimos para o acordo orçamentário da pasta e, junto com as organizações, fornece informações mais detalhadas e itens administrados para as leis de apropriação. Os acordos orçamentários das pastas devem seguir princípios contendo informação suficiente, justificativas e esclarecimentos para que os parlamentares entendam os objetivos e o desempenho das organizações. Os critérios de elaboração dos relatórios anuais, que as organizações têm de produzir, são determinados pelo Ministério do Primeiro Ministro e Gabinete e aprovado pelo Comitê Conjunto das Contas e Auditoria Públicas.”(Bouckaert&Halligan, 2007)

“A gestão por resultados continua a ser um foco central de atenção do Serviço Público Australiano. Atualmente o Orçamento do Governo da Austrália cria um forte vínculo entre os planos estratégicos das organizações e seu financiamento. As novas regras orçamentárias introduzidas em 1999 identificam os resultados a serem alcançados por cada ministério e os recursos correspondentes. Esses planos são assinados pelo ministro responsável e descrevem os resultados a serem alcançados em consonância com as prioridades do Governo bem como suas novas iniciativas. Esses planos também explicitam metas e resultados a serem atingidos pelas organizações....(APSC,2010)

3.2.2. O Public Sector Act de 1999: flexibilidade dentro de um quadro de referência comum

O *Public Sector Act* de 1999 complementou as reformas no campo orçamentário e financeiro, e radicalizou as reformas anteriores ao descentralizar a responsabilidade da gestão de Recursos Humanos – sua contratação, gestão do desempenho, adesão aos valores da Administração Pública Australiana, aplicação do Código de Conduta, remuneração, reconhecimento e demissão – aos titulares das organizações públicas. Esses titulares assinam com o *Public Service Commissioner*, um Acordo Empresarial (*Enterprise Agreement*) do qual consta a maneira como a organização vai classificar e remunerar sua força de trabalho. Do mesmo modo, deve estar explícito o sistema de avaliação de desempenho e suas formas de reconhecimento e remuneração. Devem constar políticas de saúde ocupacional e desenvolvimento dos servidores pertencentes à organização, bem como todas as formas de licença e de trabalho flexível. O documento é também acordado com um representante de uma associação ou sindicato dos servidores.

Os servidores públicos passaram a ter dois tipos de contrato de trabalho dentro do *Public Service*: contínuo e não-contínuo. Esse último tipo de contrato é destinado para atividades irregulares e/ou temporárias e não pode ultrapassar três anos. A demissão é possível em ambos os casos, por insuficiência de desempenho ou quebra do código de conduta⁶.

...A descentralização de autoridade financeira bem como o poder discricionário na área do emprego foi acompanhada de um substancial fortalecimento da gestão por desempenho em termos de eficiência e efetividade dos programas. Os dirigentes têm responsabilidades financeiras mais relevantes e têm que prestar contas com mais rigor sobre o desempenho de suas respectivas organizações....Todas as organizações precisam apresentar relatórios anuais sobre suas atividades e suas despesas”(APSC, 2010).

Em contrapartida, a alta gerência passou a ser responsabilizada pelo alcance das metas e objetivos

⁶Todas as decisões tomadas no plano da organização são passíveis de revisão interna, mas também, em última instância, por uma comissão de revisão do mérito.

acordados e avaliada pelos resultados produzidos pelas organizações que administram, o que tem implicações em sua remuneração, que pode incluir uma parcela variável.

3.2.3. O Performance Management Framework e a Gestão do Desempenho

Em 2001, a *Management Advisory Commission/MAC* lançou as “Referências para os Sistemas de Gestão de Desempenho” (*Performance Management Framework*) para fortalecer o que as legislações precedentes, e vistas acima, indicavam. As “Referências” têm como premissa que cada organização deve criar seu próprio sistema, respeitando sua cultura e as características do setor em que está inserido. Entretanto o sistema deve se apoiar em três princípios comuns, extraídos das experiências bem sucedidas de sistemas de gestão de desempenho, quais sejam:

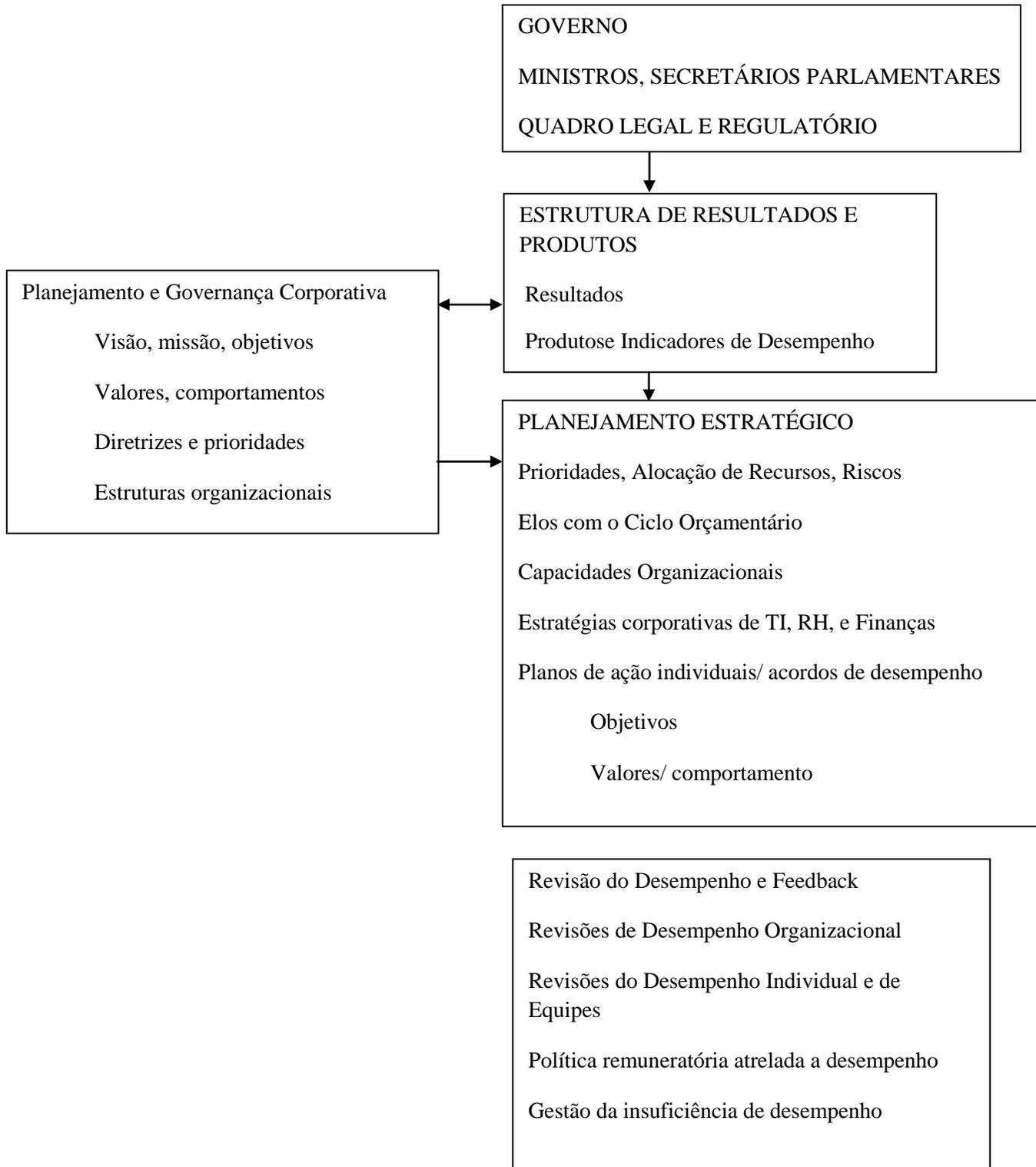
- *Alinhamento = desenhar o sistema de gestão do desempenho baseado numa compreensão clara de quais são os resultados que o governo e os stakeholders da organização esperam que ela alcance, sua natureza, seus objetivos, seus clientes, medidas de desempenho, bem como sua cultura e sua história e a direção para a qual seu dirigente quer levá-la.*
- *Credibilidade = ganhar o apoio e a confiança dos servidores através da transparência, justiça, simplicidade, implementação progressiva, compromisso do dirigente e dos gerentes, reduzindo a diferença entre retórica e realidade e enfrentando a questão do baixo desempenho.*
- *Integração = assegurar que o sistema de gestão de desempenho esteja integrado ao sistema geral de gestão da organização, que os servidores tenham bastante clareza da ligação entre suas responsabilidades e os objetivos da organização e que a implementação seja feita cuidadosamente, apoiada em treinamento.*(MAC, 2001).

Para preencher os critérios de um sistema de gestão de desempenho efetivo é preciso se apoiar na implementação de uma abordagem que integra planos e desempenhos organizacionais, empresariais e individuais, incluindo:

- *Planejamento e explicitação dos objetivos de desempenho ligando planos de negócio aos individuais e organizacionais*
- *Feedback dado regularmente sobre a avaliação e o desempenho dos indivíduos e das equipes em relação ao alcance dos objetivos*
- *Reconhecimento e premiação por desempenho*
- *Aconselhamento e gestão efetiva da insuficiência de desempenho*
- *Capacitação e desenvolvimento para criar capacidades individuais e organizacionais*
- *Avaliação da contribuição ao desempenho dos indivíduos e da organizações...*(APSC, 2002)

Mais abaixo pode-se ver o quadro que esquematiza as relações entre as várias componentes do sistema de gestão de desempenho do governo

Quadro 2 UM QUADRO DE GESTÃO DE DESEMPENHO GENÉRICO



Fonte: “Performance Management in the Australian Public Sector, a strategic framework” (MAC, 2001)

“Os valores da APS, estabelecidos no Public Sector Act de 1999, incluem, entre outros, a capacidade e

o desempenho efetivo como objetivos centrais para a gestão do setor público australiano, ao determinar que esse se concentre em alcançar resultados e gerenciar o desempenho.

Enquanto termo genérico, considera-se a gestão do desempenho como o uso efetivo de estratégias e atividades inter-relacionadas para melhorar o desempenho de indivíduos, equipes, e organizações. Uma abordagem efetiva de gestão do desempenho deveria alinhar e integrar os planos e o desempenho organizacional, de negócios e de indivíduos. Deveria igualmente se tornar um meio para reconhecer e premiar bom desempenho bem como gerenciar o desempenho insuficiente de servidores (APSC, 2002).

Para realizar esses valores a APSC estabeleceu orientações aos titulares responsáveis das organizações para que tomem medidas para assegurar que as mesmas:

- Tenham a capacidade, a flexibilidade e a responsividade necessárias para o alcance dos resultados esperados
- Tenham uma cultura de realização, planejando o tempo e as prioridades para produzir os resultados buscados
- Prestem contas sobre a efetividade das realizações da organização
- Possam demonstrar a priorização na alocação dos recursos para que os resultados sejam alcançados, e
- Estabeleçam e conduzam um sistema de gestão do desempenho que:
 - Incorpore todos os servidores do APS (SES e não SES, contínuos e não-contínuos)
 - Oriente as movimentações salariais e seja vinculado aos objetivos organizacionais mantendo os valores do APS, e
 - Assegure que cada servidor do APS tenha uma declaração clara do desempenho que se espera dele e que lhe seja dada oportunidade para comentar sobre o mesmo...” (APSC, 2002).

3.2.4. A insuficiência de desempenho

A *Australian Public Commission* recomenda que todas as organizações tenham procedimentos claros para lidar com a insuficiência de desempenho e que esses sejam conhecidos por todos os servidores da organização. Ainda que a APS entenda que esses procedimentos possam variar de organização para organização, ela sugere que os procedimentos devam ser:

- *Uma parte integrante da cultura da gestão ativa do desempenho*
- *Respeitem uma justiça procedimental*
- *Tenham uma perspectiva equilibrada entre as necessidades da organização e do servidor*
- *Sejam claros e eficientes*
- *Sejam consistentes com a legislação relevante, inclusive com a referente às relações de trabalho, discriminação, privacidade e proteção da informação.* (APSC, 2002)

Nos casos em que a insuficiência de desempenho é constatada e não pode ser superada há duas saídas: desligamento e redução na classificação.

A APS sugere que as seguintes medidas sejam tomadas para evitar casos de insuficiência de desempenho:

- Clara descrição do posto do trabalho e do acordo de desempenho
- Treinamento adequado

- Aconselhamento
- Relatórios escritos sobre as atividades de aconselhamento. (APSC, 2002)

3.2.5. Classificação dos postos, suas respectivas regras e as perspectivas de promoção

As regras de promoção, progressão e mobilidade são consideradas importantes incentivos na carreira de um profissional.

Na APA existe uma classificação genérica dos vários níveis de emprego, que engloba tanto os servidores de contrato contínuo como não-contínuo⁷:

- Existem seis níveis para os servidores da APS (APS 1 – 6)
- Há dois níveis para o nível executivo (EL 1 e 2)
- Há três níveis que compõem o *Senior Executive Service*(SES 1, 2 e 3)
- Acima do SES 3 está o cargo do topo da hierarquia, o *Agency Head*.

Em que pese o fato de cada organização definir, de modo específico, as competências necessárias para cada nível, assim como regras de promoção e remuneração, esse quadro geral tem de ser respeitado. Esse quadro geral permite algum grau de homogeneidade entre as organizações e deveria permitir a mobilidade, que hoje está minorada, como se verá abaixo.

3.2.5.1. O *Senior Executive Service*

Especialmente em se tratando do *Senior Executive Service* (cerca de 3000 servidores), busca-se alguma homogeneidade, especialmente das competências gerenciais que devem demonstrar. Entre os 15 valores da Administração Pública Australiana, expressos no *Public Sector Act* de 1999 consta a capacidade de liderança. Do SES espera-se que preencha as seguintes funções:

- alcance resultados
- seja capaz de cultivar relações de trabalho produtivas
- saiba desenvolver pensamento estratégico
- saiba se comunicar e influenciar.
- seja um exemplo de integridade e determinação (APSC, sem data).

O processo de recrutamento, para o preenchimento desses cargos, exige que os candidatos demonstrem qualificações nesses campos.

Entre 20 a 25% do SES são constituídos de pessoas externas à administração pública australiana. O recrutamento é feito pelas próprias organizações, sob supervisão da APSC. O fato de pertencer à administração pública cria, portanto, boas oportunidades de promoção a níveis hierárquicos superiores, embora essas chances sejam pequenas devido à baixa rotatividade na ocupação desses cargos (CS).

3.2.6. Remuneração ligada ao desempenho

Os recursos para a remuneração dos servidores devem provir do orçamento que é concedido às organizações e os aumentos da folha devem provir dos ganhos de produtividade (APSC, 2002).

⁷ No total são cerca de 160 000 servidores, dos quais aproximadamente 150 000 tem contratos contínuos.

“As organizações podem adotar diversas formas de remuneração ligada ao desempenho, em geral baseadas em:

- Uma promoção ligada ao desempenho – um aumento no salário base por desempenho satisfatório ou superior ao esperado, em geral através de uma progressão incremental através de pontos de remuneração ou através de um aumento percentual; e/ou
- Bônus ligado ao desempenho, em geral pago de uma só vez em reconhecimento pelo desempenho acima do esperado. (APSC, 2002)

Cada organização deve elaborar um relatório anual prestando contas do número de servidores beneficiados por pagamento por desempenho, a quantia gasta por esses pagamentos para cada nível de classificação, o bônus médio pago em cada nível e a quantia global referente a todos os bônus pagos dentro da organização.⁸

A remuneração de todos os servidores se decompõe em:

- TRP= *Total Remuneration Package* (pacote de remuneração total), é composto por: Salário Base + contribuição do empregador à aposentadoria + remuneração anual referente à disponibilização de um veículo motorizado (inclusive estacionamento) + outros benefícios de valor fixo
- TR = *Total Remuneration* (Remuneração total) =TRP + Bônus (de desempenho e/ou retenção)

Anualmente são feitos *surveys*⁹ sobre a remuneração dos SESs e dos não-SESs (APs e ELs). Os *surveys* da remuneração dos SESs e dos não SESs (Mercer, 2009 a e b) trazem as seguintes conclusões sobre a remuneração por desempenho:

- Em 2008 a remuneração típica dos três níveis do SES se decompunha em:

Quadro 3
Participação dos diferentes elementos que compõem a remuneração do
Senior Executive Service
Em %

	SES 1	SES 2	SES 3
salário base	71	71	72
contribuição do empregador à aposentadoria	14	15	16
veículo para transporte	11	9	7
Bônus	3	2	3
outros adicionais	1	3	2

- O percentual de SESs que poderia receber bônus por desempenho, por que suas organizações assim o previam, variou, de 2003 a 2008, de 91% a 84%

⁸ O “StateoftheService,2008-2009 “ informa que os aumentos dos salários da APS tem sido menores do que os do setor privado.

⁹ Baseados em amostras

- Entre as organizações que responderam ao *survey* sobre remuneração dos não SESs, há uma grande variação sobre o pagamento de bônus para os diversos níveis: somente 11% dos APS1 poderiam ter recebido um bônus, enquanto 57% dos EL2 teriam essa possibilidade
- Participação do bônus no TRP, em 2008, para cada nível

Em %

Níveis	%
APS 1	1
APS 2	1
APS 3	1,8
APS 4	2,9
APS 5	3,6
APS 6	3,8
EL 1	4,5
EL 2	4,5

Ou seja, o pagamento por desempenho não ultrapassa 5% das rubricas que constituem a remuneração global do servidor.

O bônus está perdendo espaço progressivamente; em geral, não chegou a ser uma quantia muito significativa e acabou não sendo considerado um fator motivacional pelos próprios servidores (LS). Há exceções, como o Ministério das Finanças, onde foi efetivo. A adoção de bônus na APS se deveu mais à necessidade de tornar os salários dos altos executivos – SES- atrativos em relação aos pagos pelo setor privado (JS).

Atualmente a questão da remuneração é motivo de controvérsia na administração pública australiana, dado o fato de que a descentralização das decisões para o nível das organizações, acrescida do fato de que os bônus advém dos ganhos de eficiência, geraram grandes desigualdades internas de remuneração. As organizações maiores, que tem maior probabilidade de ter ganhos de eficiência, acabam tendo o benefício de pagar maiores salários e bônus. Mas esta tendência está se tornando disfuncional e deverá ser revista pelo atual governo (PL).

Por outro lado, a descentralização do poder de definição de salários para os dirigentes das organizações, resultou numa variação muito grande dos salários, para os mesmos níveis, entre as organizações. Esse fato não só traz descontentamento, como impede a circulação interna dos servidores entre as organizações públicas, impedindo o aprendizado que a mobilidade traz. (MA)

3.2.7. Avaliação do sistema de gestão do desempenho e dos fatores indutores ao comprometimento

3.2.7.1. A avaliação feita pelos servidores

Anualmente, a APSC tem que elaborar um relatório, a ser apresentado ao Primeiro Ministro, sobre o estado do serviço público – *Stateofthe Service Report* . Todas as organizações da *Commonwealth* são convidadas a participar e enviar seus dados. Além do levantamento dos dados organizacionais, é feito um *survey* entre os servidores públicos, que avaliam uma série de questões referentes ao serviço

público, seu presente e seu futuro.

3.2.7.2. Fatores indutores do comprometimento

Entre os fatores que condicionam o desempenho organizacional, a produtividade, a retenção de talentos e a capacidade de inovação, está o comprometimento dos empregados de uma organização. A APSC identificou 14 fatores que impulsionam a motivação e o comprometimento no espaço de trabalho e pesquisou (APSC, 2009), junto aos servidores, como se sentiam em relação a eles, dentro de suas organizações ou dentro da administração pública em geral. O *survey* é composto de 63 perguntas.

O resultado geral para o ano 2008-2009 indica que 87% dos servidores públicos da *Commonwealth* se sentem altamente motivados (um ligeiro aumento em relação aos anos precedentes), 80% se sentem satisfeitos com o trabalho, 80% se sentem comprometidos com a administração pública australiana e 65% se sentem comprometidos com a organização na qual trabalham¹⁰.

O quadro abaixo apresenta a avaliação geral, feita pelos servidores, de cada um dos fatores.

Quadro 4
Satisfação dos servidores com cada um dos fatores, 2008 -2009¹¹

FATOR	%	Comentário
Clareza de objetivos	87	Destaca o fato dos servidores dizerem entender melhor sua contribuição p/a equipe, do que a da equipe p/a organização
Desempenho da equipe e relações internas	75	
Chefia imediata	72	Respostas positivas sobre o comportamento ético dos chefes, com avaliação não tão boa quanto a sua capacidade em “tirar” o melhor de sua equipe
Retribuição intrínseca (dada pelo conteúdo do próprio trabalho)	71	
Autonomia/ <i>empowerment</i>	64	Maior satisfação entre as camadas gerenciais
Equilíbrio trabalho/vida privada	63	Os níveis hierárquicos mais baixos pontuam melhor esse aspecto
<i>Feed-back</i> sobre o desempenho/ <i>accountability</i> ¹²	57	A credibilidade do sistema ainda é baixa, especialmente entre os níveis hierárquicos de base
Capacitação e desenvolvimento	56	
Correspondência entre o posto de trabalho e as habilidades individuais	55	Menos bem avaliado entre os jovens
Cultura organizacional	51	
Remuneração	48	Está havendo uma grande discrepância entre salários pagos aos mesmos níveis, exercendo o cargo em agências diferentes. Há uma inconsistência salarial, olhando-se o serviço público globalmente. ¹³
Reconhecimento e valorização	40	
Alta gerência	43	Nesse quesito, o ponto pior avaliado foi a capacidade da alta gerência em conduzir mudanças
Progressão na carreira	36	

¹⁰ Não se observaram mudanças significativas no relatório referente a 2009/2010 (APSC, 2010)

¹¹ No relatório, os dados são apresentados de sorte a se poder observar as diferenças de avaliação feitas pelos distintos níveis de servidores, bem como por tamanho de organização. Às vezes há discrepâncias internas significativas.

¹² A maioria das organizações tem uma série de estratégias para apoiar os gerentes a praticar o sistema de gestão do desempenho. 77% das organizações informaram que possuem pelo menos dois mecanismos para cobrar dos gerentes que coloquem em prática o sistema de gestão de desempenho

¹³Essa discrepância salarial tem sido apontada como um dos maiores obstáculos para o trabalho intra-governamental, realizado por mais de uma organização, bem como um dos maiores desafios para uma maior eficiência e efetividade da administração pública australiana.

3.2.7.3. A visão da APSC

As organizações que tem melhor desempenho são aquelas em que a alta gerência oferece um bom *feedback* para seus servidores (MA), segundo as análises da APSC. Para as pequenas organizações o bom desempenho é determinado, em larga medida, por terem um foco claro; nas grandes organizações a visibilidade das lideranças é determinante para um bom desempenho (MA).

As estratégias de gestão do desempenho, que vinculam o plano corporativo aos planos de metas individuais não produziram ainda os resultados almejados, especialmente por que a gerência ainda não se habituou a dar esse *feedback* a suas equipes. Trata-se de uma grande mudança cultural, que ainda não foi realizada. A estratégia que mais funciona, embora cara, é a da avaliação de 360°(MA).

As camadas gerenciais, em geral, parecem mais satisfeitas do que os níveis mais operacionais(MA) provavelmente por que tem uma melhor compreensão do seu trabalho, por estarem mais próximas dos ministros.

Observa-se também uma diferença de gênero: as mulheres parecem se sentir mais comprometidas do que os homens.

Outro aspecto que parece também estar interferindo é a progressiva perda de poder do serviço civil face aos cargos ocupados por agentes políticos e seus assessores.(MA) Na realidade esses assessores vinham tomando decisões que não podiam, pois eles não estão dentro de uma cadeia de responsabilização perante o Parlamento. Nos últimos anos, os assessores vem recebendo treinamento e, aos poucos, os limites estão se restabelecendo.

Outro aspecto a analisar é o comportamento dos mais jovens e novos servidores face aos que entraram há mais tempo no serviço público, dado que a questão geracional poderia ter influência na motivação; claramente, o trabalho na administração pública vem se tornando mais complexo e o nível educacional dos servidores é hoje mais elevado do que o das gerações precedentes. Entretanto, o comprometimento dos mais jovens não é menor; eles se sentem atraídos pelos desafios colocados pelo serviço público e gostam de ter autonomia em seu trabalho. Para esses, o que às vezes não satisfaz é a adequação entre o posto de trabalho e suas competências.

Outro aspecto que também interfere na remuneração é o fato de que os servidores estão agrupados em níveis, independente de sua ocupação específica. Dado que o trabalho da administração pública tornou-se muito mais variado seria mais adequado (CS) que os servidores fossem agrupados por ocupações e avaliados por suas capacidades em relação a elas.

3.3. Rudd e Giliard (2007- 2010)

O ex-Primeiro Ministro Kevin Rudd solicitou, ao assumir em 2007, uma revisão do funcionamento da administração pública australiana, de modo a torná-la “*a melhor administração pública do mundo, unida em perseguir a excelência e colocando a Austrália e os australianos no centro de tudo que fazem*” (KPMG,2009)

Desses estudos resultou o documento “*Aheadofthe Game, um plano para reforma da administração*

pública australiana”¹⁴.

O plano identifica novos desafios que a Austrália deve enfrentar (envelhecimento da população, mudanças climáticas, pressões fiscais, segurança nacional e a base educacional e de competências da população australiana) e identifica os gargalos que a administração pública deve superar para exercer seus papéis.

O documento entende que a administração pública contemporânea deve:

- *Atender às necessidades do cidadão*
- *Oferecer forte liderança e direção estratégica*
- *Ter uma força de trabalho altamente capaz*
- *Operar de modo eficiente e consistente em um alto padrão (AGRAGA, 2010).*

Esse mesmo documento faz um diagnóstico da situação atual e conclui que:

- *os processos de recrutamento precisam ser revistos par facilitar a entrada de candidatos externos à APS;*
- *as ações de capacitação e desenvolvimento precisam ser intensificadas;*
- *muito poucas organizações gerenciam os talentos e a mobilidade;*
- *poucas organizações têm conseguido lidar com o baixo desempenho;*
- *diversos conjuntos de competências estão sendo remunerados de maneira inadequada, em função do sistema de classificação dos postos;*
- *há uma dispersão grande entre salários para atividades congêneres, devido ao processo de descentralização de autoridade sobre a remuneração;*
- *as lideranças precisam ser capacitadas a desenvolver a linguagem e a cultura do desempenho.* (AGRAGA, 2010, 26/27).

Uma série de medidas está sendo proposta para alcançar os objetivos de melhoria. No âmbito desse estudo, entretanto, pareceu-nos mais importante destacar o diagnóstico. Ele expressa a visão do Governo Australiano sobre as vulnerabilidades de sua administração pública e permite entrever quais pontos oferecem maior resistência, a despeito dos investimentos feitos ao longo de décadas de reformismo.

4. Conclusões sobre o caso australiano

Como se verificou, através da literatura, dos documentos e das entrevistas, o sistema de incentivos aos servidores teve por objetivo complementar uma série de políticas que tiveram o propósito de aumentar a eficiência e a eficácia da administração pública, devolvendo o controle da burocracia aos políticos.

Nossa principal hipótese é de que o conjunto das políticas se reforçou mutuamente. O sistema de *accountability* envolve os servidores, o nível gerencial, os executivos, os ministros, o Primeiro Ministro e seu gabinete, o Parlamento e a sociedade civil.

Com respeito aos incentivos aos servidores, convém realizar uma separação entre a alta gerência (SES), os gerentes e os servidores em geral.

¹⁴Trad.: “Antecipando-se ao jogo”

Para os primeiros - alta gerência - a autonomia, a responsabilidade e os desafios parecem funcionar positivamente. Embora sejam beneficiários da remuneração variável, não houve nenhum depoente que admitisse que esse incentivo fosse significativo. Mais importantes são possivelmente as perspectivas na carreira: avançar alguns passos no setor público ou migrar para um posto mais bem remunerado no setor privado¹⁵. O atual sistema de recrutamento, embora *de jure* seja aberto, favorece aos próprios servidores e contém uma certa inércia que impede a ascensão de seus pares de escalões inferiores, como admite o novo relatório “*Aheadofthe Game*”(AGRAGA, 2009). O mesmo relatório sugere que a gestão de talentos deverá ser aperfeiçoada, o que pode implicar haver fraca competição para a ocupação desses cargos atualmente.

A convivência com o corpo político e com o processo decisório também parece atuar como um incentivo positivo. No relatório “*Stateofthe Service*” referente a 2009-2010, consta que 88% dos integrantes do SES manifestaram estar muito satisfeitos com seu trabalho.

Gerentes e servidores em geral parecem ter os mesmos incentivos e reagem de maneira semelhante com respeito aos 14 “indutores de motivação”. De uma maneira geral, os dois segmentos expressaram que o fator que mais induz sua motivação é a clareza de objetivos, o que parece confirmar a importância e eficácia do sistema de gestão de desempenho. Cerca de 60% estão satisfeitos com a remuneração, mas somente 40%, especialmente de gerentes e servidores, estão satisfeitos com a progressão na carreira, item pior avaliado. Ou seja, embora a estabilidade tenha sido extinta em 1993, a mobilidade interna é muito pequena e é, portanto, um desincentivo. Essa é também uma consequência indesejada e não planejada da descentralização da autoridade sobre a gestão de recursos humanos para a organização que por essa razão está sendo reconsiderada.

O sistema de gestão de desempenho parece funcionar, principalmente fazendo o alinhamento entre todos os envolvidos. A função de aprendizagem, a partir das avaliações, pode se dar moderadamente, no nível mais estratégico, mas no nível tático, ou seja, na relação entre chefias e subordinados, múltiplas fontes admitiram haver muito o que melhorar. Dar *feedback* a um subordinado ainda não faz parte da cultura gerencial de toda a administração pública, sendo esse o item considerado mais relevante para a motivação e a melhoria de desempenho dos servidores individualmente. Ainda assim é importante assinalar que a maioria dos servidores julga suas chefias imediatas de modo muito positivo. A credibilidade do sistema também ainda não é elevada, mas está melhorando. A remuneração por desempenho não tem sido considerado um incentivo potente como se viu acima. Os percentuais de remuneração variável são baixos por que advém dos recursos poupados com ganhos de eficiência, o que nem sempre é possível. O bom desempenho pode gerar promoções na carreira e bônus que, de forma geral são residuais, quando existem.

Um aspecto considerado positivo pelos servidores, especialmente aqueles que não ocupam cargos gerenciais, é o equilíbrio vida pessoal/trabalho que desfrutam na administração pública. De um modo geral, a ampla maioria dos servidores costuma considerar que a administração pública é um bom lugar para se trabalhar.

O conteúdo do trabalho, seus desafios, a autonomia são muito atraentes aos jovens, para os quais o lado negativo é a relação entre qualificação e atividade.(KC)

¹⁵ O Relatório “*Stateofthe Service*” referente a 2009-2010, informa que 20% dos SES planeja ir para outra organização pública, 10% pretende se aposentar e 5% quer procurar uma oportunidade fora da administração pública.

A mensuração é de resultados, da contribuição individual e/ou da equipe para os resultados organizacionais. Há uma explicitação de que o alinhamento entre indivíduos, organizações e objetivos governamentais está conquistada.

As melhorias de desempenho obtidas possivelmente podem ser creditadas à sofisticação e ao contínuo aperfeiçoamento que o sistema recebe: há uma plêiade de organizações envolvidas no monitoramento dos resultados – Ministério das Finanças, APSC, Ministério do Primeiro-Ministro e Gabinete, Tesouro, ANAO, etc. – e o empenho em aperfeiçoar a qualidade da informação, indicadores e métodos é constante.

A transparência ajuda a envolver a sociedade civil, fortalecendo a governabilidade.

Não há dados muito recentes sobre a utilização que o Parlamento faz das informações produzidas sobre resultados. Bouckaert&Halligan (2007) se referem a documentos em que o Ministério das Finanças sugere ao Parlamento, ainda na década de 80, a orientar seu poder de fiscalização aos resultados e não aos processos. Segundo os mesmo autores essa questão evoluiu positivamente durante os 90, mas ainda assim deixava a desejar.

De toda maneira, o sistema envolve um grande número de *stakeholders* e possivelmente facilita a criação de consensos e, portanto, de *governance* (Melo,1996), diminuindo a dispersão de esforços e recursos : “*A capacidade de **governance** implica a capacidade governamental de criar e assegurar prevalência - ou seja capacidade de **enforcement**- de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas, penalizando o comportamento **rentseekinge** reduzindo os custos de transação...implica também a promoção da **accountability***”(Melo, 1996, p.69).

5. Incentivos ao desempenho na Administração Pública Federal brasileira

Comparações entre sociedades têm que ser feitas sob fortes restrições, mas podem induzir a busca de explicações e, eventualmente, estratégias que podem levar ao avanço onde se identificam gargalos. Considerando-se essas limitações, o caso australiano será aqui utilizado como roteiro de análise do caso brasileiro; as referências sobre a Administração Pública Federal brasileira se fazem a partir de alguns estudos realizados na última década (ENAP, 2003; Santos & Luna, 2004; Pires,2007; Matsuda,Y., Shepard, G. &Wenceslau,J, 2006 , OCDE/WB, 2010, e Odelius, 2010) .

5.1. Dirigentes e resultados

Na reconstrução do caso australiano, vimos que o ponto de partida, para a construção de uma gestão por resultados, foi a criação do *SeniorExecutive Service*, cujo propósito era o de dar maior agilidade à máquina pública e propiciar maior controle dos burocratas pelos políticos. Nas últimas três décadas o governo australiano procurou desenvolver as competências de seus líderes e busca hoje criar incentivos para uma maior circulação desses quadros entre os setores público e privado.

Os mandatos desses dirigentes são claros e explicitados em alguns documentos fundamentais, como o plano estratégico anual (vinculado ao financiamento da organização) e os acordos organizacionais (referentes à gestão dos recursos humanos da organização) que são acompanhados por um conjunto de organizações do centro do governo e pelo Parlamento. O mau desempenho pode implicar em descontinuidade do contrato, que é quinquenal.

A remuneração variável pode ser um atrativo em algumas organizações, mas a remuneração em geral,

dos dirigentes públicos, não é equivalente à do setor privado.

Na APF brasileira, a questão dos **dirigentes** ainda é dúbia. O sistema de DASs, embora tenha vantagens de flexibilidade, para a contratação, de forma temporária, de quadros externos ao funcionalismo público, permanece bastante politizado e definitivamente não implica em demanda por resultados. Os critérios de recrutamento são “opacos” (OCDE, 2010) e não implicam em capacidades gerenciais. Não há instrumentos para aferição de resultados alcançados, a despeito dos esforços realizados no período 95/06 em fazer do PPA uma ferramenta de contratualização (Matsuda, Shepard e Wenceslau, 2006). Os ocupantes de cargos comissionados não são igualmente submetidos a qualquer tipo de avaliação, o que é reiterado por sistemas de gratificação por desempenho, que os excluem (Pires, 2007 e ENAP, 2003).

Em outras palavras, a questão administração/política permanece mal equacionada. Na Austrália, o movimento de criação do SES foi impulsionado pelo desejo dos políticos de reassumirem o controle sobre a burocracia (Campbell e Halligan, 1992; Melo, 1996) e o tem feito a partir de sistemas de gestão por resultados. Os assessores políticos existem e tem se expandido, mas se reportam diretamente aos ministros e não tem comando sobre a máquina.

É preciso sublinhar que o governo australiano tem investido na questão da informação – para aferir **resultados** – há décadas. Mas, é também bom lembrar que a mesma questão estava mal posta, até meados dos 90. No caso brasileiro, alguns sistemas já avançaram consideravelmente, permitindo ao governo federal, por exemplo, monitorar razoavelmente bem, resultados nas áreas de Saúde e Educação. Mas a existência de informações e indicadores para aferir resultados é ainda pouco desenvolvida e não se generalizou (Santos e Cardoso, 2002; Matsuda, Shepard e Wenceslau, 2006).

5.2. Recrutamento

Tal como na Austrália, o recrutamento de servidores federais brasileiros se faz por mérito; entretanto o sistema de concursos no Brasil é extremamente livresco, infenso à aferição de habilidades (OCDE/WB, 2010). Outro ponto muito destacado pelo Relatório sobre a Gestão de Recursos Humanos da APF produzido pela OCDE e Banco Mundial (OCDE/WB, 2010) foi a fragmentação do sistema de carreiras, segmentando excessivamente a força de trabalho, inclusive em termos de seus incentivos. O sistema de carreiras além de impedir a mobilidade, e portanto, o aprendizado dos servidores, contribui para a ineficiência da gestão da força de trabalho.

5.3. A Avaliação e insuficiência de desempenho

A APF tem uma longa história de tentativas frustradas de introduzir a avaliação de desempenho (Santos e Cardoso, 2002; Pires, 2007) que ainda começam nos anos 30. A falta de critérios objetivos, a falta de padrões para referenciar as expectativas do trabalho esperado, a falta de qualificação dos avaliadores e dos avaliados para a tarefa, a frequente vinculação da avaliação com a remuneração – através de gratificações – promoções e progressões, e nenhuma com o desenvolvimento do servidor, a “blindagem” dos altos dirigentes, tem sistematicamente deslegitimado esse processo (ENAP, 2003; Santos e Cardoso, 2002; Pires, 2007; OCDE, 2010).

A Emenda Constitucional 19/98 previu a demissão de servidores por insuficiência de desempenho, mas a falta de um sistema de avaliação mais robusto tem anulado essa proposição.

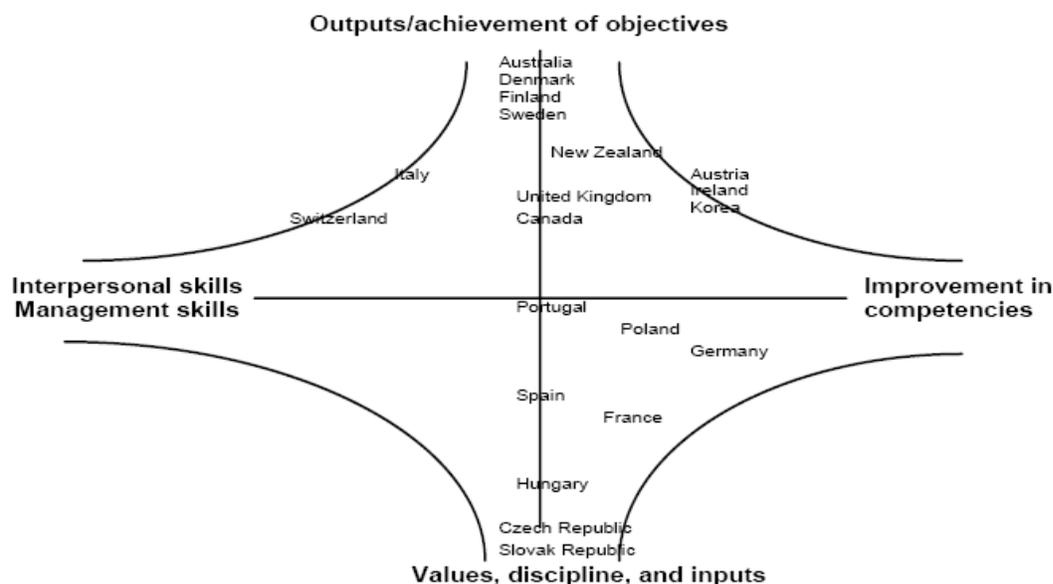
5.4. Incentivos e Condições para o Desempenho

A APSC elencou 14 fatores de comprometimento, que mesclam incentivos com o que poderiam ser denominadas “condições para o desempenho”:

1.	Clareza de objetivos CD
2.	Desempenho da equipe e relações internas CD
3.	Chefia imediata CD
4.	Retribuição intrínseca (dada pelo conteúdo do próprio trabalho) CD
5.	Autonomia/ <i>empowerment</i> I
6.	Equilíbrio trabalho/vida privada I
7.	<i>Feed-back</i> sobre o desempenho/ <i>accountability</i> ¹⁶ CD
8.	Capacitação e desenvolvimento CD
9.	Correspondência entre o posto de trabalho e as habilidades individuais CD
10.	Cultura organizacional CD
11.	Remuneração I
12.	Reconhecimento e valorização CD
13.	Alta gerência CD
14.	Progressão na carreira I

Conforme a revisão conceitual feita no início, dos catorze fatores elencados, quatro podem ser considerados incentivos, os outros dez, condições de desempenho. Observa-se que os servidores federais australianos têm avaliado mais positivamente os fatores relativos às condições de desempenho, do que os incentivos. Especialmente cabe assinalar que o fator mais bem avaliado é a “clareza de objetivos”; ou seja, os servidores conhecem com clareza os objetivos do seu trabalho individual e o de sua equipe e é com relação à realização desses objetivos que o servidor é avaliado. Como se vê no quadro abaixo, entre os países da OCDE, a Austrália é aquele que mais aproxima a avaliação de desempenho ao alcance de metas e objetivos:

Quadro 5



Fonte: OECD Reviews of Human Resource Management in Government, Brazil Federal Government, final draft, 2009

Com respeito aos demais itens, aqui classificados como “condições ao desempenho”, pouco se sabe de como atuam no caso brasileiro, exceção feita à questão do desenvolvimento e da capacitação. Essa foi uma questão investigada pelo estudo OCDE/WB (2010) que concluiu estar a capacitação divorciada das lacunas encontradas nas competências dos servidores, razão pela qual sugeriu que a APF introduzisse um sistema de gestão por competências, capaz de orientar recrutamento e seleção, capacitação, promoção e avaliação.

5.5. O sistema de gestão do desempenho

Como foi visto acima, com Bouckaert e Halligan (2008), a gestão do desempenho está ligada, em geral, a um *sistema*, que inclui a gestão financeira e orçamentária, em que objetivos e metas são explicitados. O relatório da OCDE/WB (2010) corrobora essa visão e faz referência aos cinco indutores ao desempenho das organizações públicas:

1. Uma explicitação clara, por parte do governo, dos produtos e resultados que devem ser atingidos
2. A previsão financeira para que tais objetivos sejam realizados
3. A existência de recursos humanos qualificados para realizar alcançar os resultados
4. A existência de gerentes capazes de liderar esses processos
5. É preciso que existam incentivos para os servidores que demonstrem um bom desempenho e formas de coibir o mau desempenho.

No Brasil, uma boa parte do baixo desempenho da máquina governamental pode ser creditada ao mau funcionamento do planejamento e do orçamento (OCDE/WB, 2010). Anteriormente foi mencionada a precariedade dos sistemas de indicadores e de informação para definição de metas e resultados.

Por outro lado, os processos de responsabilização, as hierarquias de *accountability*, são pouco claras e ineficientes, em parte condicionadas pelo sistema de DASs. As tentativas feitas com o Decreto 5233/04, de vincular a gestão dos programas do PPA à estrutura das organizações governamentais, foi

insuficiente para contornar essa questão.

O processo orçamentário traz pouca previsibilidade de recursos e ordenamento de prioridades, dadas as múltiplas formas possíveis de mudanças ao longo do ano. Finalmente, os processos de monitoramento e avaliação, quando existentes, têm gerado poucas consequências.

5.6. Regime de Desempenho e Presidencialismo de Coalizão: perspectivas para o caso brasileiro

Regimes de desempenho são, conforme Talbot, “*redes de governança de atores institucionais-chave que podem utilizar vários instrumentos, recursos ou alavancas para conformar o desempenho das agências públicas*” (Talbot, 2010, p.179)

Melo et alii (2007) consideram que o processo de implementação de políticas públicas no Brasil é afetado pela atuação de instituições como os órgãos de regulação e as instituições de *accountability* horizontal, tais como os tribunais de contas, ministérios públicos, bem como as máquinas dos executivos, incluindo as burocracias de planejamento, orçamento, arrecadação e dos setores. (Melo et alii, 2007). Referem-se também às regras, formais e informais que governam as interações políticas. Nesse sentido é forçoso fazer referência às relações entre o executivo e o legislativo, qualificadas por Sergio Abranches como *presidencialismo de coalizão*: “...a fragmentação política e social brasileira – tanto regional como partidária – encontrava abrigo em um sistema eleitoral que, dada a sua característica proporcional e não majoritária, aparecia como mais inclinado à representação inclusiva, e igualmente fragmentada, do que à geração de maiorias para governar. Dessa forma, o presidente, eleito pelo voto direto, era obrigado a compor maiorias parlamentares e a desenhar seu próprio ministério, com base em ampla coalizão partidária e regional. Essa, a essência do presidencialismo de coalizão, vigente na República de 1946 e reposto na vida política brasileira com o fim do aziago consulado de 1964. Coube ao insigne estadista brasileiro José Sarney, o aggiornamento do arranjo. Nenhum dos governos que se lhe seguiram dispensaram a utilização do artifício.” (Lessa, 2011)

Central a esse arranjo são as moedas de que dispõe o presidente ou governador/prefeito para estabelecer a coalizão: cargos no executivo e orçamento. Ainda segundo Melo et alii (2007), esse mesmo arranjo acaba por implicar em quatro categorias de políticas públicas:

1. As protegidas por uma coalizão de atores muito ampla que as assegura: são as políticas macroeconômicas
2. As políticas protegidas pela Constituição: Saúde e Educação
3. As políticas que são negociadas com os participantes da coalizão, em troca da agenda de reformas do presidente
4. As políticas residuais, que somente são implementadas se a primeira categoria está sendo satisfeita; por essa mesma razão são voláteis.

Essas interpretações sobre o modo de relacionamento entre Executivo e Legislativo são bastante generalizadas entre os cientistas políticos que analisam o presidencialismo brasileiro e poderiam em parte explicar a politização da ocupação de grande parte dos cargos gerenciais, assim como a volatilidade do orçamento.

Portanto, as dificuldades encontradas na criação de um *sistema de gestão de desempenho* no plano federal poderiam ser explicadas pelo quadro institucional mencionado.

Entretanto, nos anos recentes, começam a aparecer novas práticas políticas, especialmente nos estados, que podem começar a contradizer a inevitabilidade do padrão descrito. O caso de Minas Gerais é, sem dúvida, o exemplo mais acabado do que se acaba de afirmar: naquele estado foi possível criar uma gestão por resultados, mesmo sob um presidencialismo de coalizão. Os “acordos de resultados” têm criado compromissos de resultados entre o governador e os secretários (indicados pela coalizão), aos quais se dá uma flexibilidade orçamentária residual e a possibilidade de dar ganhos de produtividade aos servidores da pasta, caso as metas sejam cumpridas. A ocupação de cargos, por outro lado, está se tornando cada vez mais profissionalizada, através de funcionários públicos ou gerentes contratados no mercado (empreendedores públicos).

Outros estados também tem tido iniciativas no sentido de profissionalizar os cargos gerenciais: é o caso de São Paulo e de Goiás, por exemplo. A montagem de sistemas de monitoramento de metas também se expandido em estados como Pernambuco, Ceará e Acre.

Quanto às perspectivas desse processo se expandir talvez valha à pena recuperar os argumentos de Prats i Catalá(1999): “A governabilidade é um atributo das sociedades e não de seus governos. A governabilidade se refere à capacidade de uma dada sociedade de enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se colocam em um tempo dado. Governabilidade não é portanto estabilidade política mas criação de condições para reconhecer e enfrentar coletivamente os desafios e oportunidades a cada momento”(Prats i Catalá, 1999, p. 251). “A governabilidade não depende somente da capacidade dos governos e governantes... também depende dos valores, atitudes, modelos mentais que permeiam a sociedade civil, ou seja, do capital social ou cultura cívica dos indivíduos e organizações que a integram”.... “o nível de governabilidade de uma sociedade ou de um setor social depende fundamentalmente de dois fatores intimamente relacionados: a) a qualidade do sistema institucional, ou seja, as regras do jogo – formais e informais - ou sistema de incentivos e restrições determinantes para um grande número de atores e seus comportamentos e b) as capacidades de governança dos atores sociais. E lembra: “as instituições são de ordem abstrata existem principalmente em nossas mentes, formam o capital social ou cultura cívica...”.

“Não se criam ou se mudam instituições por decreto.” “Essas regras informais do jogo são fundamentais para captar propriamente uma instituição.” “...a mudança institucional só pode advir do cálculo racional dos atores (partidos políticos, governos, sindicatos, grupos de funcionários opinião especializada e opinião pública) que conduza a um consenso suficiente para produzir uma alteração das regras do jogo e os modelos mentais e valores subjacentes.”(Prats i Catalá, 1999, p.257).

Entrevistados :

Australian Public Service Commission/APSC:

Sra. Marian Allen (MA) Diretora – Relatório Anual sobre a situação do funcionalismo público federal (*State of the Service Report*); responsável pelas pesquisas de clima organizacional entre todas as agências federais australianas

Sra. Christine Shearer (CS) Diretora – Planejamento da Força de Trabalho da Receita Australiana, atualmente cedida à APSC

Sr. Peter Labrun (PL) Assessor Sênior - Grupo de classificação da Força de Trabalho, Gestão da Alta Gerência (recrutamento, remuneração e *accountability*)

Sr. Leon Sewell (LS) Diretor interino – Análise, *Benchmarking*, Pesquisa e Avaliação

Governo do Estado de Vitória

Sra. Karen Cleave (KC) –

Chief Executive Officer (superintendente) -State Services Authority (agência encarregada da gestão

pública) - Governo do Estado de Vitória

Ms Jenny Singleton (JS) Diretora Executiva de Planejamento e Desenvolvimento da Força de Trabalho State Services Authority (agência encarregada da gestão pública) - Governo do Estado de Vitória

Acadêmicos:

Prof. Geoff Gallop (GG) Graduate School of Government University of Sydney

Foi parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de Western Australia de 1986 a 2006. Foi ministro entre 1990 a 1993 e líder da oposição entre 1996 a 2001. Foi premier (chefe do executivo) do Governo do Estado de Western Australia entre 2001 a 2006.

Prof. John Shields (JS)

Associate Professor na Faculty of Economics and Business da University of Sydney, onde ensina Gestão de Recursos Humanos. É autor do livro “Managing Employee Performance and Reward”, publicado pela Cambridge University Press

Prof. Dr. John Halligan (JH)

Professor da Faculdade de Administração de Empresas e Governo da Universidade de Canberra
Centre for Research of the Public Sector

BIBLIOGRAFIA

Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010) “Ahead of the Game, Blueprint for the Australian Government Administration”, <http://www.ag.gov.au/cca>

APSC (2003) “The Australian Experience of Public Sector Reform”, disponível em [:www.apsc.gov.au/about/exppsreform.pdf](http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform.pdf)

APSC (2010) “APS Profile”, mimeo

APSC (sem data) “Senior Executive, Leadership Capability Framework”, mimeo

APSC (2002) “Performance Management”, mimeo, contém nota dizendo estar desatualizado

APSC (2009) “State of the Service Report, 2008 –2009”, <http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/0809/index.html>

Bouckaert, G. e Halligan, J. (2007) “Comparing Performance across Public Sectors”, Paper apresentado no Grupo de Estudos sobre Performance in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, Madrid, 19-22 Sept. 2007

Bouckaert, G. e Halligan, J. (2008) “Managing Performance: international comparisons”, Routledge, Abingdon

Bouckaert, G. e Halligan, J. (2009) *Formulating Performance Systems: the roles of performance and trust*, paper presented to the EGPAC

Campbell, C. & Halligan, J. (1992) “Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience”, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh/London

Halligan, J. ed. (2003) “Civil Service Systems in Anglo-American Countries”, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham

KPMG (2009) “Benchmarking Australian Government Administration Performance”,

Lessa, Renato (2011) “Da animação à gestão”, “O Estado de São Paulo”, caderno Aliás, 23/01/2011

Lindquist, E. (2010) “From Rhetoric to Blueprint: the Moran Review as a Concerted, Comprehensive and Emergent Strategy for Public Service Reform”, Australian Journal of Public Administration, June 2010, Vol 69, n 2, IPAA, Wiley- Blackwell)

Longo, F. (2007) “Mérito e Flexibilidade, a gestão de pessoas no setor público”, FUNDAP, São Paulo

- MAC (2000) “Performance Management in the Australian Public Sector, a strategic framework”
- Melo, M. A. (1996) “Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente X principal”, RSP ano 47, vol120, N 1, Jan Abr 1996
- Melo, Alston, Mueller e Pereira (2007) “A Political Economy Analysis of Public Sector Management in the Brazilian States”, DFID/UK, Draft Report
- Mercer (2009, a) “2008 APS Non SES Remuneration Service, Department of Education, Employment, and Workplace Relations, Data as December 2008”, <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/FE920AAF-60AB-4EA4-9B44-5F49CF6D68BC/0/2008APSNonSESRemuerationSurvey.pdf>
- Mercer (2009,b) “2008 APS SES Remuneration Service, Department of Education, Employment, and Workplace Relations, Data as December 2008”, <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/611B0D7C-F5CB-4942-B748-26200BA03CC2/0/2008APSSSESRemunerationSurvey.pdf>
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992) “Economics, Organization & Management”, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey
- Moisés, JA (2007) “Presidentialism in Latin America* Notes for a brief presentation about the Brazilian case”, Presentation to the Workshop “Recent research on presidentialism in Latin America – institutions and culture” held by the ‘Centro de Estudios de la RealidadContenporanea – CERC’, Santiago de Chile, 23-24/04/2007.
- Odélius, C.C (2010) “Gestão de Desempenho Profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar”, in... ENAP
- Padaki, V. (2006) “The Human Organization, Challenges in NGOs and Development Programmes”, The P&P Group
- Pires, A.K (2007) “Individual Performance Management in the Government of the Federative Republic of Brazil”, paper presented at the Global Forum on Governanc: ModernisingGovernment: strategies & tools for change, MPOG/OECD, Rio de Janeiro, Brazil
- Prats i Catalá, J. (1999) “Servicio Civil y GobernabilidadDemocratica: Fundamentos Institucionalesdel Sistema de Mérito y Regimes Juridicos y Gerenciales requeridos para suEficiencia”, in Losada i Marrodán,C.(org) “De Gerentes a Burocratas? Las ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administracion del Estado”, BID, Washington DC
- Santos, L.A. e Cardoso, R.L.S (2002) “ Sistemas de remuneração baseada em desempenho no governo federal do Brasil: o caso dos gestores governamentais”, VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD
- Talbot,C. (2010) “Theories of Performance, Organizational and Service Improvement in the Public Domain”, Oxford University Press

RESENHA BIOGRÁFICA

Possui graduação em Ciências Políticas e Sociais pela PUC/RJ (1973), pós-graduação em Planejamento Regional de Áreas Amazônicas (NAEA/UFPA) mestrado em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV (1984) e doutorado em Administração pela EAESP/FGV (1995). Tem experiência na área de Administração Pública, com ênfase em Organizações Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: governo local, descentralização, administração pública no Brasil, reforma administrativa, capacitação, recursos humanos no setor público, burocracia e São Paulo/gestão da cidade. Foi diretora da Escola Nacional de Administração Pública, Secretária de Gestão /MPOG, Subsecretária de Gestão e Recursos Humanos do Estado de São Paulo e professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. É consultora do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e assessora do Conselho Estadual de Secretários de Administração/CONSAD.
