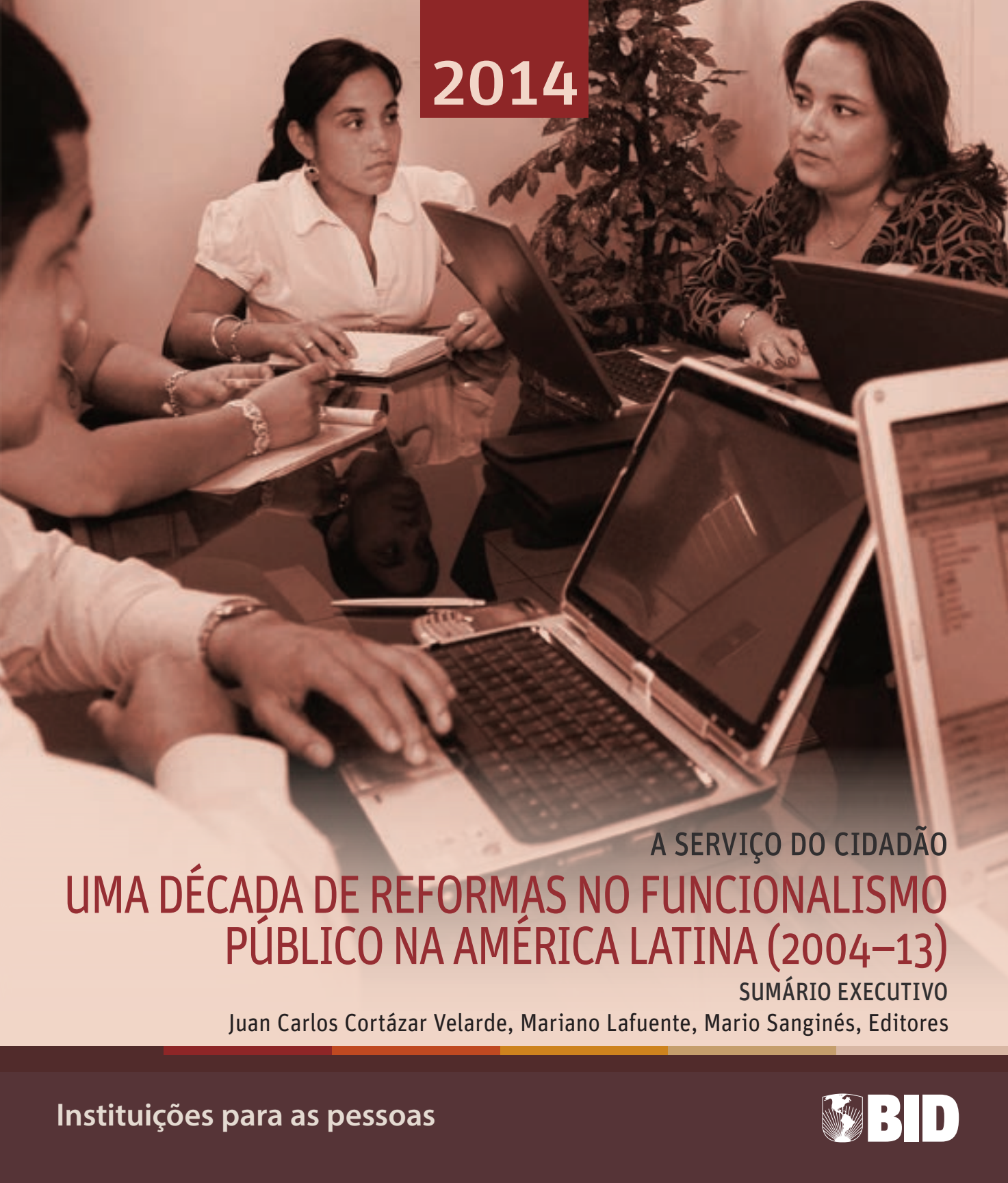




2014

A SERVIÇO DO CIDADÃO

UMA DÉCADA DE REFORMAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA (2004–13)

SUMÁRIO EXECUTIVO

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

A SERVIÇO DO CIDADÃO
**UMA DÉCADA DE REFORMAS
NO FUNCIONALISMO PÚBLICO
NA AMÉRICA LATINA (2004–13)**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Washington, DC • 2014

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

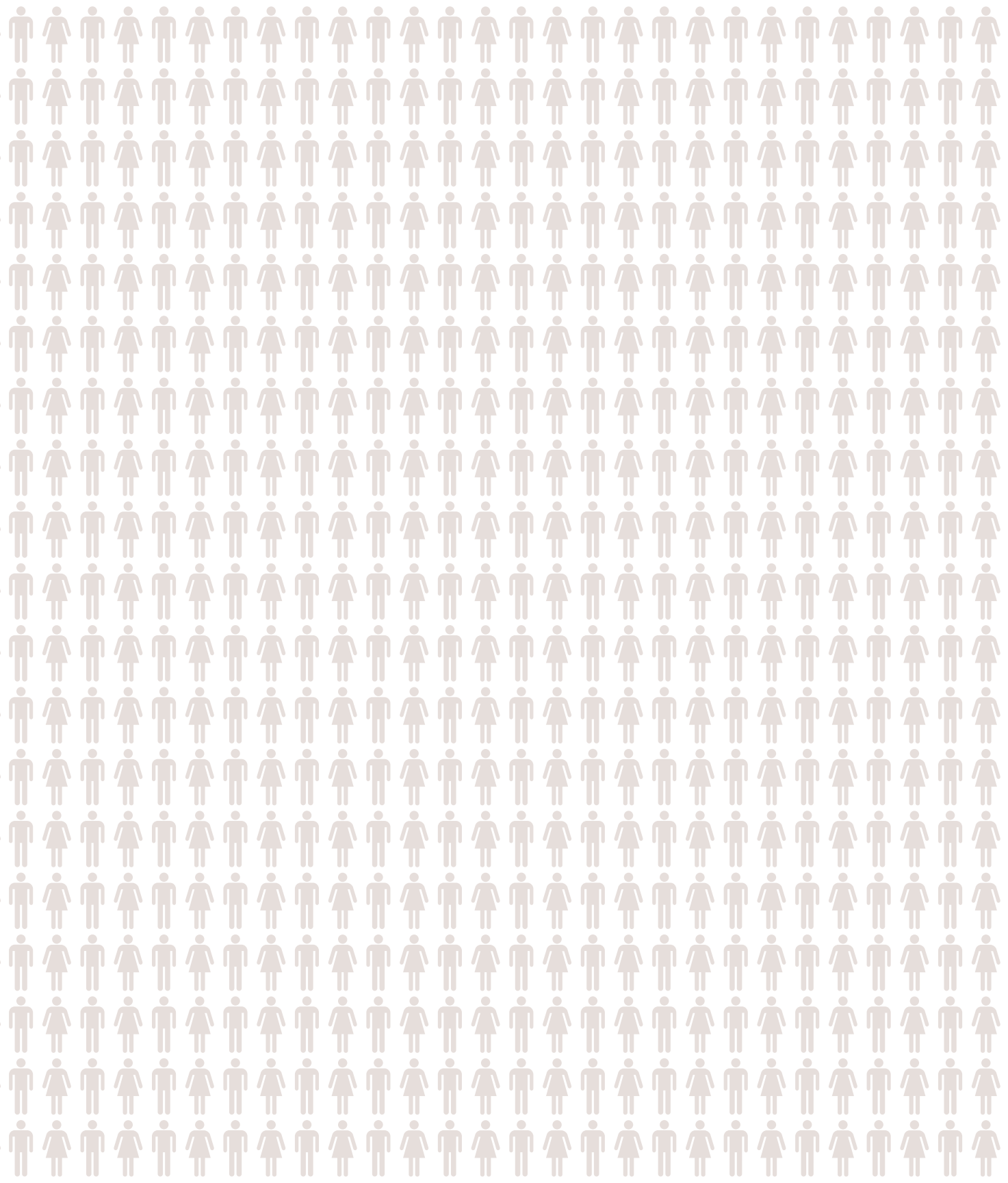
Copyright © 2014. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) agradece a participação, contribuições e tempo dedicado a este estudo por parte de todas as autoridades e servidores públicos dos 16 países incluídos nesta análise. Este estudo não teria sido possível sem suas contribuições.

O BID registra, também, um agradecimento especial à Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e ao Sistema de Integração CentroAmericana (SICA), cujos esforços para implementar a metodologia utilizada neste relatório na América Central e República Dominicana em 2008 e 2012 permitiram a incorporação desses diagnósticos à análise regional.

Além disso, a equipe do BID agradece a orientação, ideias e apoio de Ana María Rodríguez e Carlos Santiso, as valiosas contribuições de Nick Manning (autor da revisão por pares) e Jorge von Horoch, bem como a contribuição dos revisores externos de cada um dos diagnósticos nacionais atualizados em 2013: David Arellano (México), Juan Fernando Londoño (Colômbia), Caio Marini (Brasil), Teresa Ossio (Bolívia), Carlos Portales (Chile), Conrado Ramos (Uruguai) e Raúl Sapena (Paraguai).

Finalmente, temos a satisfação de reconhecer o trabalho de todos aqueles que também contribuíram para a elaboração deste estudo: Eduardo Almeida, Mercedes Aráoz Fernández, José Joaquín Arguedas-Herrera, Diego Arisi, Claudete Camarano, Dino Capriolo, Daniela Carrera-Marquis, Hugo Castillo-Aldana, Francisco Chang-Vargas, Ana Corbacho, Carlos Cordovez, Miguel Coronado, Juan Carlos Cortés, Rafael de la Cruz, Giulio de Tommaso, Gonzalo Deustua, Morgan Doyle, Pedro Farías, Eduardo Feliciangeli, Roberto Fernández, Vicente Fretes, Gustavo García, Mauricio García Mejía, Mariana George-Nascimento, Alan Girón, Franz Ibáñez, Fidel Jaramillo, María José Jarquín, Raúl Madrid, Roberto Manrique, Edna Miranda, Gilberto Moncada, Humberto Peralta Beaufort, Alejandro Pareja, Miguel Porrúa, Axel Radics, Javier Reyes, Elizabeth Rivera, Evelyn Román, José Tomás Sánchez, Benjamín Santa María, Sarah Schineller, Francisco Silva, Juan José Taccone, Blanca Torrico, Juan Cruz Vieyra e Javier Urra.



EQUIPE RESPONSÁVEL

Juan Carlos Cortázar Velarde é Especialista Líder em Modernização do Estado na Divisão de Capacitação Institucional do Estado do BID. Possui vasta experiência profissional no diálogo com autoridades governamentais, elaboração de projetos de reforma e de políticas públicas, bem como na gestão pública direta e na implementação de programas. Suas áreas de especialização incluem a reforma do setor público, a gestão pública, o desenvolvimento institucional, a gestão de recursos humanos e programas de formação de funcionários públicos. É professor do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas da Universidade do Chile e do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Peru, além de possuir experiência em pesquisa acadêmica em temas relacionados à gestão pública, modernização do Estado e implementação de políticas públicas. É Graduado em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Peru, Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade do Chile e possui estudos de doutorado em Gestão Pública na London School of Economics and Political Science (LSE).

Mariano Lafuente é Especialista Sênior em Modernização do Estado na Divisão de Capacitação Institucional do Estado do BID. Coordenou e participou de projetos e estudos na grande maioria dos países da América Latina e do Caribe, tanto em nível nacional como regional. É especializado em temas de gestão dos recursos humanos no setor público, reformas de centro de governo e gestão de desempenho. Já ocupou o cargo de Especialista em Gestão Pública para a região da América Latina e Caribe do Banco Mundial. É Graduado em Ciências Políticas pela Universidade Católica Argentina e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Maryland College Park.

Mario Sanginés é Especialista Chefe na Divisão de Capacitação Institucional do Estado do BID e coordenador do Programa de Gestão Pública para o México, América Central e República Dominicana. Antes de ocupar este cargo, era responsável pelo Programa de Efetividade no Desenvolvimento (PRODEV). Foi Assessor Sênior do Setor de Capacitação Institucional e Finanças dessa mesma instituição, onde coordenou as estratégias de desenvolvimento e de negócios. Antes de ingressar no Banco, atuou como Especialista Principal do Setor Público no Banco Mundial, inicialmente na região da América Latina e Caribe e, em seguida, na Europa e na região da Ásia Central. Tem vasta experiência em diálogo político e

desenvolvimento de operações para a reforma e modernização do setor público. É formado em Economia pela Universidade de Massachusetts e pela Universidade de Vanderbilt, onde foi bolsista Fulbright.

COLABORADORES

Koldo Echebarria é Representante do BID no Chile. Antes disso, foi Gerente do Escritório de Planejamento Estratégico e Eficácia no Desenvolvimento do BID e Especialista Líder da Divisão de Estado, Governo e Sociedade Civil do Departamento de Desenvolvimento Sustentável.

Mercedes Iacoviello é consultora internacional em gestão de recursos humanos para diversos países latinoamericanos e, desde 2002, coordena projetos de acompanhamento do funcionalismo público do BID em toda a América Latina e no Caribe.

Francisco Longo é Secretário Geral da ESADE, onde atua como professor no Departamento de Gestão de Pessoas e Organização, e no Instituto de Governança e Gestão Pública.

Christian Schuster é pesquisador visitante no Departamento de Pesquisa do BID e doutorando (PhD) em Governo pela London School of Economics and Political Science (LSE).

Luciano Strazza atua como consultor internacional em gestão pública e recursos humanos para diversos organismos, inclusive o Banco Mundial e o Centro LatinoAmericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

CONSULTORAS CONTRIBUIDORAS

Este trabalho também contou com o apoio de Magdalena Rojas e Amaya Fraile (consultoras em Modernização do Estado na Divisão de Capacitação Institucional do Estado do BID), bem como das consultoras externas Mercedes Llano e Mónica Iturburu, principais autoras dos diagnósticos de Brasil e Chile, e de El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai e Uruguai, respectivamente.

A América Latina passou por profundas transformações nos últimos 10 anos. O avanço econômico e social foi significativo: a renda per capita aumentou, a classe média se expandiu, o nível de educação da população se elevou e a revolução das telecomunicações permitiu aos cidadãos ficar cada vez mais conectados e melhor informados e exigir mais e melhores serviços. Entretanto, o setor público parece ter se adaptado mais lentamente a esses novos tempos; em que pese o fato de existir na região uma forte demanda por governos mais efetivos, eficientes e abertos, em alguns países a confiança nas instituições públicas ainda está aquém do ideal.

Como expandir e melhorar a adaptação? Há vários fatores a levar em consideração, mas talvez um dos mais importantes seja que o potencial das políticas públicas e dos serviços de qualquer Estado está intimamente relacionado à qualidade do serviço público. São os servidores e servidores públicos a quem confiamos no dia a dia a execução das tarefas do funcionalismo público em nossos países.

A forma como o serviço público é gerido — ou seja, entre outros fatores, as políticas de planejamento, contratação e desenvolvimento profissional dos recursos humanos e os incentivos para sua profissionalização — constitui um fator condicionante fundamental para se conseguir atrair, reter e motivar pessoas idôneas que desempenhem essas tarefas. Ademais, a gestão dos recursos humanos do Estado também é importante devido à magnitude dos recursos que os contribuintes de todos os países investem para financiar essa mão-de-obra.

Apesar de sua importância, normalmente esse tema ainda não foi priorizado na agenda de reformas do setor público, devido à complexidade técnica e política implícita na modificação do status quo da gestão do serviço público e à percepção de que seus benefícios serão vistos apenas no longo prazo enquanto os custos são evidenciados de imediato.

Vale ressaltar que, a despeito deste prognóstico, diversos países da América Latina empreenderam reformas importantes nessa área, com diferentes níveis de sucesso. Por sua vez, a assinatura da Carta Ibero-Americana da Função Pública por todos os países da região em 2003 propiciou um consenso sobre as boas práticas que devem nortear as reformas. Como parte do apoio a essa pauta, em 2004 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) colaborou para a criação e implementação de uma metodologia que mede o funcionamento do serviço público do governo central em cada país com relação aos pontos de referência identificados na Carta Ibero-Americana.

Hoje, transcorrida uma década, são feitas diversas perguntas: Qual é a situação atual da gestão de recursos humanos nos governos da América Latina e como ela evoluiu nos últimos dez anos? O que

podemos aprender com os processos de reforma implementados na região nos últimos anos? Até que ponto a América Latina deve avançar para continuar aprimorando a gestão dos recursos humanos do Estado?

Essa terceira edição da série *Instituições para o povo* procura responder a essas perguntas com base em evidências recentes na América Latina. Em termos específicos, foram analisados diagnósticos recentes relativos a 16 países da região usando a mesma metodologia aplicada em 2004 e são estudadas as dinâmicas de processos de reforma em alguns países. Nesse sentido, este livro propõe uma pauta futura com 10 tarefas-chave de acordo com sua relevância para cada nível de desenvolvimento do serviço público e, em função da economia política das reformas, apresenta estratégias viáveis para levá-las a cabo.

Tenho a convicção de que esta publicação será uma contribuição valiosa para acadêmicos, especialistas e, sobretudo, para servidores públicos que aspirem desenvolver e fortalecer as instituições públicas que fomentam o bem-estar dos cidadãos.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Juan Carlos Cortázar Velarde e Mariano Lafuente

O maior ativo das instituições são as pessoas que as compõem. No caso do setor público, isso significa os responsáveis pela concepção e implantação de todas as políticas públicas. Além disso, vários estudos quantitativos recentes vinculam a profissionalização do funcionalismo público¹ — entendido como o conjunto de estruturas institucionais que articulam e gerem o emprego no governo central e as pessoas que as integram — a benefícios como crescimento econômico, redução da pobreza, controle da corrupção, aumento da confiança no governo, melhoria da prestação de serviços e aumento da eficiência na execução orçamentária dos investimentos. Finalmente, em 2012, 16 governos da América Latina investiram um montante significativo de recursos nos salários dos servidores do governo central: em média, 5,8% do Produto Interno Bruto (PIB), o equivalente a 41% de sua arrecadação tributária e a 26% do total de gastos do setor público. Por isso, um serviço público profissionalizado é um dos marcos fundamentais para se alcançar maior capacidade do Estado e melhor qualidade dos gastos públicos.

Cientes desse desafio, em 2003 todos os governos da região assinaram a Carta Ibero-Americana da Função Pública, que define as bases para um serviço público profissional e eficaz e fornece um marco genérico de princípios norteadores, políticas e mecanismos de gestão para concretizá-lo. Com isso em mente, esta publicação busca: i) analisar o nível de desenvolvimento do funcionalismo público em 16 países da América Latina entre 2011 e 2013, com base em uma metodologia que avalia os 33 pontos críticos que compõem os assim chamados subsistemas do serviço público, norteados pela Carta Ibero-Americana da Função Pública; ii) comparar o desenvolvimento atual do funcionalismo público na região com os resultados da pesquisa regional anterior, de 2004, usando uma versão ajustada da mesma metodologia; iii) identificar estratégias para modernizar a administração pública na região, com base nas lições aprendidas com as experiências recentes de reforma em diferentes países; e iv) propor uma possível pauta para dar continuidade aos esforços de profissionalização do funcionalismo público.

Na última década, registrou-se um progresso animador na modernização do serviço público na região, embora ele continue relativamente subdesenvolvido: a média do Índice de Desenvolvimento do Serviço Público (IDSC) dos 16 países abrangidos no estudo subiu 8 pontos, de 30 para 38, em uma escala

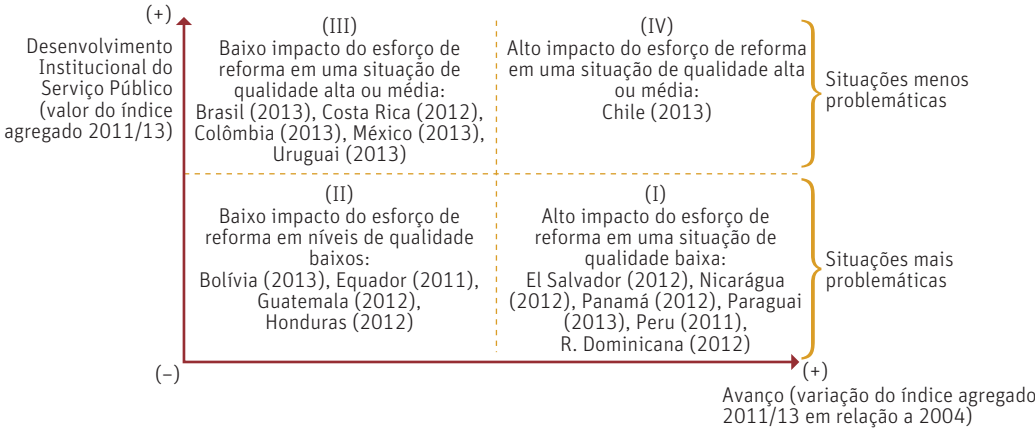
¹ Ver: Acemoglu, Johnson e Robinson (2001); BID (2006); Cai et al. (2009); Dahlström, Lapuente e Teorell (2011); Dollar e Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); IDB (2006); Knack e Keefer (1995); Lira (2012); Mauro (1995); Maxfield e Schneider (1997); Rodrik, Subramanian e Trebbi (2004); Sacks (2010); SERVIR (2014); e Van de Walle, Van Roosebroek e Bouckaert (2005:16).

de 0 a 100. Este progresso incremental generalizado mascara disparidades importantes. Apesar das melhorias verificadas na maioria dos países, as de maior impacto ocorreram em países que começaram com referenciais mais baixos e em apenas um país de alto desempenho. A análise dessas variações mostra quatro grandes grupos de países em termos de seu ponto de partida em 2004 e dos avanços conseguidos no momento do diagnóstico mais recente (Figura 1).

Partindo de uma situação inicial mais problemática (ou seja, de um referencial mais baixo), seis países conseguiram dar um salto significativo em seu IDSC. Esses países — El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana — avançaram principalmente na criação de instrumentos regulatórios e técnicos antes inexistentes (leis e sistemas de informação, entre outros), fortalecimento dos órgãos centrais de gestão de recursos humanos e, em menor medida, na expansão de concursos por mérito para o acesso a cargos públicos. Por outro lado, o avanço foi limitado e isolado em áreas como gestão de desempenho, gestão de remuneração e gestão do desenvolvimento de carreira (processos de promoção e capacitação).

Também partindo de um referencial relativamente abaixo da média, outro grupo de países (Bolívia, Guatemala e Honduras) mostrou sinais de estagnação na última década. Esses países ou não empreenderam esforços importantes para modernizar o serviço público ou realizaram reformas que, no momento da avaliação, não haviam gerado resultados na pontuação de acordo com a metodologia. Esse também é o caso do Equador — que realizou uma reforma importante no funcionalismo público logo após sua

FIGURA 1: AVANÇO E ESTAGNAÇÃO NA MODERNIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA



Fonte: Autores.

avaliação anterior no início de 2011 — cuja inclusão neste grupo não faria justiça aos importantes avanços obtidos em meados de 2014, particularmente em termos de regulamentos e instrumentos.

O terceiro grupo, composto pelos países que apareciam com a maior pontuação no diagnóstico de 2004, não registrou progresso mais expressivo ou sequer chegou a fazer qualquer avanço nos últimos anos segundo a metodologia. Este grupo, que inclui Brasil, Costa Rica, Colômbia, México e Uruguai, tinham a difícil tarefa de empreender reformas de maior complexidade. Finalmente, o Chile apresentou progresso substancial após a medição inicial, que já indicava um nível relativamente elevado de qualidade. A implantação e ampliação do sistema de servidores categorizados (Sistema de Alta Dirección Pública, SADP), a aplicação de procedimentos de seleção competitivos e o fortalecimento do órgão gestor na prática foram fatores que contribuíram para que o país migrasse de uma etapa de formalização para outra na qual é possível assegurar a qualidade do funcionalismo público.

Essa análise mostra que o desafio a ser enfrentado pelos países é passar dos quadrantes à esquerda (de baixo impacto) para os da direita (de alto impacto), independentemente do nível de desenvolvimento da administração pública registrado no diagnóstico mais recente.

A evolução do funcionalismo público na América Latina nos últimos 10 anos — tanto em termos de avanços como de estagnação — foi fruto de esforços bem-sucedidos (e não tão bem-sucedidos) de modernização, que se concentraram em diferentes aspectos dessa pauta de reformas. A análise das experiências de reforma em três áreas-chave — profissionalização da alta direção, estabelecimento de salvaguardas eficazes contra a politização do serviço público (de maior relevância para os países de menor desenvolvimento relativo do funcionalismo público) e reforma da gestão da remuneração (um desafio que geralmente tem um enfoque de sustentabilidade fiscal da massa salarial, mas que também pode ser orientado para melhorar a atração e retenção de capital humano), mostra conclusões extremamente relevantes para a criação e implantação de estratégias que permitam aprimorar a gestão de recursos humanos.

Os avanços obtidos ao longo da última década também destacam a viabilidade de continuar com avanços graduais visando o desenvolvimento da administração pública na região. Como parte da pauta futura, foram identificados 10 objetivos que devem constar dela:

1. Reduzir a dependência excessiva de indicadores genéricos de mérito e introduzir maior flexibilidade na gestão de recursos humanos.
2. Reduzir a ênfase em procedimentos uniformes e centralizados para toda a administração e permitir às instituições tomar medidas para atrair, contratar, motivar e reter pessoal com capacidade adequada a suas necessidades organizacionais.
3. Introduzir gradativamente características de sistemas de emprego para alguns setores ou cargos, complementando assim os planos de carreira existentes.
4. Profissionalizar a alta administração.

5. Institucionalizar os sistemas de gestão e informação.
6. Implantar sistemas de gestão por competências, mas evitando a complexidade excessiva.
7. Aprimorar a gestão do desempenho com o desenvolvimento de uma visão estratégica e realista.
8. Aperfeiçoar a gestão da remuneração para atrair, reter e motivar o capital humano.
9. Melhorar a gestão da remuneração para conter os gastos salariais.
10. Estimular a atração e retenção de jovens talentos para o setor público.

Está evidente que a relevância e a prioridade de cada uma dessas recomendações dependerão do nível de desenvolvimento do funcionalismo público e do contexto de cada país. A concretização dessa possível agenda para a modernização do funcionalismo público pode ser facilitada pela incorporação de lições aprendidas em várias experiências de reforma nos últimos dez anos, que incluem:

1. Promover a cooperação entre o órgão gestor do serviço público e as instituições fiscais e formar alianças amplas no âmbito do poder executivo em favor da reforma.
2. Criar reformas graduais que levem em consideração as possibilidades e limitações técnicas e políticas existentes em cada contexto nacional.
3. Priorizar a melhoria efetiva das práticas de gestão de pessoas e não apenas o aperfeiçoamento do marco regulatório.
4. Estimular a capacidade técnica para a reforma, tanto no órgão gestor central como nas unidades de recursos humanos das instituições setoriais.
5. Estimular os incentivos políticos pró-reforma.
6. Promover a aprendizagem por meio do ajuste contínuo das medidas de reforma.

Outra tarefa importante para o futuro é a geração de mais evidências do impacto das reformas do funcionalismo público sobre a eficácia e eficiência das instituições do setor público, a fim de apoiar e estimular a demanda por essas reformas e convencer as autoridades políticas de seus benefícios. Essa incumbência poderia, em grande medida, ser atribuída aos centros de pesquisa, universidades e organizações internacionais.

Apesar dos desafios significativos existentes na América Latina para o desenvolvimento do funcionalismo público, o avanço alcançado e as lições aprendidas sobre as dinâmicas da reforma dão margem a certo otimismo em relação sua modernização futura, o que estimularia um componente importantíssimo para o desenvolvimento econômico e democrático dos países da região.

ESTRUTURA DO LIVRO

Este livro tem o objetivo de mostrar, em termos comparativos, a evolução do serviço público em alguns países da América Latina ao longo dos últimos 10 anos, aplicando a mesma metodologia a todos eles. A obra apresenta lições aprendidas sobre a modernização do serviço público com base em estudos de casos que analisam os esforços para projetar e implementar reformas fundamentais e estabelece uma pauta para possíveis reformas futuras.

O livro é organizado em cinco capítulos e três anexos. O primeiro capítulo, explica porque é importante fortalecer a gestão de recursos humanos no setor público, apresentando seu impacto sobre aspectos essenciais do desenvolvimento e seu peso sobre o pessoal e as finanças públicas. O Capítulo 2 sintetiza a metodologia empregada no diagnóstico dos 16 países e apresenta uma análise comparativa de seu funcionalismo público entre 2004 e 2013, com foco nos índices e subsistemas definidos na metodologia. Nove das avaliações mais recentes foram realizadas com o apoio do BID e as outras sete com o apoio da AECIDSICA (AECIDSICA, 2012).

O Capítulo 3 apresenta uma visão estratégica da evolução dos sistemas de serviço público na região e tenta explicar as causas do progresso obtido em cada caso. O Capítulo 4 reflete sobre os processos e a dinâmica da reforma do funcionalismo público na região, que são discutidos em uma série de estudos de caso organizados por tipo de reforma: (i) “A profissionalização da alta direção: lições do Chile, Peru e Uruguai”; (ii) “Salvaguardas contra a politização: lições da República Dominicana e Paraguai”; e (iii) “Reforma da gestão da remuneração: lições da Costa Rica, Paraguai e Honduras.”

O último capítulo apresenta as lições aprendidas no nível regional sobre a dinâmica das reformas, reflexões sobre o alcance do equilíbrio entre mérito e flexibilidade, atributos de um sistema de emprego público profissional e sugestões para uma pauta futura. Os anexos trazem mais informações sobre a metodologia usada para a avaliação institucional dos sistemas de funcionalismo público, sínteses de cada diagnóstico nacional, onde as pontuações de índice e subsistemas obtidas em 2004 são comparadas com as pontuações de 2011/2013, e uma análise da frequência de casos de acordo com níveis de desenvolvimento.

Finalmente, a página do livro na Internet (www.iadb.org/serviciocivil) contém os diagnósticos completos de cada país e os estudos de caso sobre reformas do serviço público que embasam o Capítulo 4.

REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*, 91 (5): 1369–1401.
- AECID (Spanish Agency for International Cooperation on Development) e SICA (Central American Integration System). 2012. "Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y la República Dominicana". Madrid: AECID.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, D.C.: BID.
- Cai, H. et al. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment". NBER Working Paper. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption". *Political Research Quarterly*, 16, 2011: 1–13.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*, 64(5): 748–765.
- Henderson, J. et al. 2003. "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction". CPRC Working Paper Nº 31. Chronic Poverty Research Centre.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*, 7 (3): 207–227.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681–712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.) 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131–165.
- Sacks, A. 2010. "Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government" (documento não publicado). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. "Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos" (nota técnica não publicada). Lima: Governo do Peru.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. "Annex: Data on Trust in the Public Sector". Documento elaborado para a reunião ministerial da OCDE "Strengthening Trust in Government", 28 de novembro de 2005. Paris: OCDE.

O fortalecimento do funcionalismo público como pilar das instituições do setor público

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mario Sangines e Mariano Lafuente

- O maior ativo das instituições são as pessoas que as compõem. No caso do setor público, isso significa os responsáveis pela concepção e implantação de todas as políticas públicas.
- O funcionalismo exige um investimento significativo por parte do Estado. Os gastos salariais na administração central nos países incluídos neste estudo representam, em média, 5,8% do PIB, 26% dos gastos públicos e 41% da arrecadação tributária.
- Estudos mostram que a existência de um serviço público profissionalizado leva a: (i) maior renda per capita; (ii) redução da corrupção; (iii) redução da pobreza; (iv) melhoria na prestação de serviços; (v) aumento da confiança no governo; e (vi) melhoria da execução do orçamento de investimentos.

Diagnóstico do funcionalismo público na América Latina

Mercedes Iacoviello e Luciano Strazza

- Com base na Carta Ibero-Americana da Função Pública, o Banco Interamericano de Desenvolvimento criou uma metodologia comparativa para avaliar a qualidade dos sistemas de funcionalismo público, realizando o primeiro diagnóstico em 2004. Essa metodologia avalia o desempenho de cada país de acordo com oito subsistemas e cinco índices.
- Na avaliação realizada entre 2011 e 2013 em 16 países da região, o Índice de Desenvolvimento do Serviço Público (índice agregado de todos os demais) aumentou de 30 para 38 pontos (em uma escala de 0 a 100).
- O processo de profissionalização foi mais dinâmico em alguns países do que em outros. Um grupo importante de países obteve melhorias substanciais a partir de um referencial relativamente baixo. Outro grupo partiu de um referencial médio ou médio-alto e apresenta uma relativa estagnação. São poucos os países que, partindo de um referencial baixo, não apresentaram melhorias. Apenas o Chile conseguiu avanços a partir de um referencial elevado.

Por trás dos resultados: um raio-x dos avanços e oportunidades de melhoria do funcionalismo público na América Latina

Francisco Longo e Koldo Echebarría

- Os subsistemas de RH que mostram maiores avanços são aqueles que dependem mais de um órgão gestor central (por exemplo, Planejamento). Existem muitas oportunidades para melhorar os subsistemas mais setorializados, como Gestão do Desempenho, Emprego e Desenvolvimento.
- Esses avanços na profissionalização liderados por um órgão central são naturais, considerando que as fases iniciais de normas, sistemas de informação e estruturas costumam ser mais acessíveis do que as de consolidação de um sistema eficaz e eficiente em toda a administração.
- Todos os índices indicam progressos. O avanço mais importante foi o do índice de Mérito, que alcançou a maior pontuação, sendo seguido por Consistência Estrutural, que também mostra progresso significativo.

Estratégias para avançar na modernização do funcionalismo público na América Latina

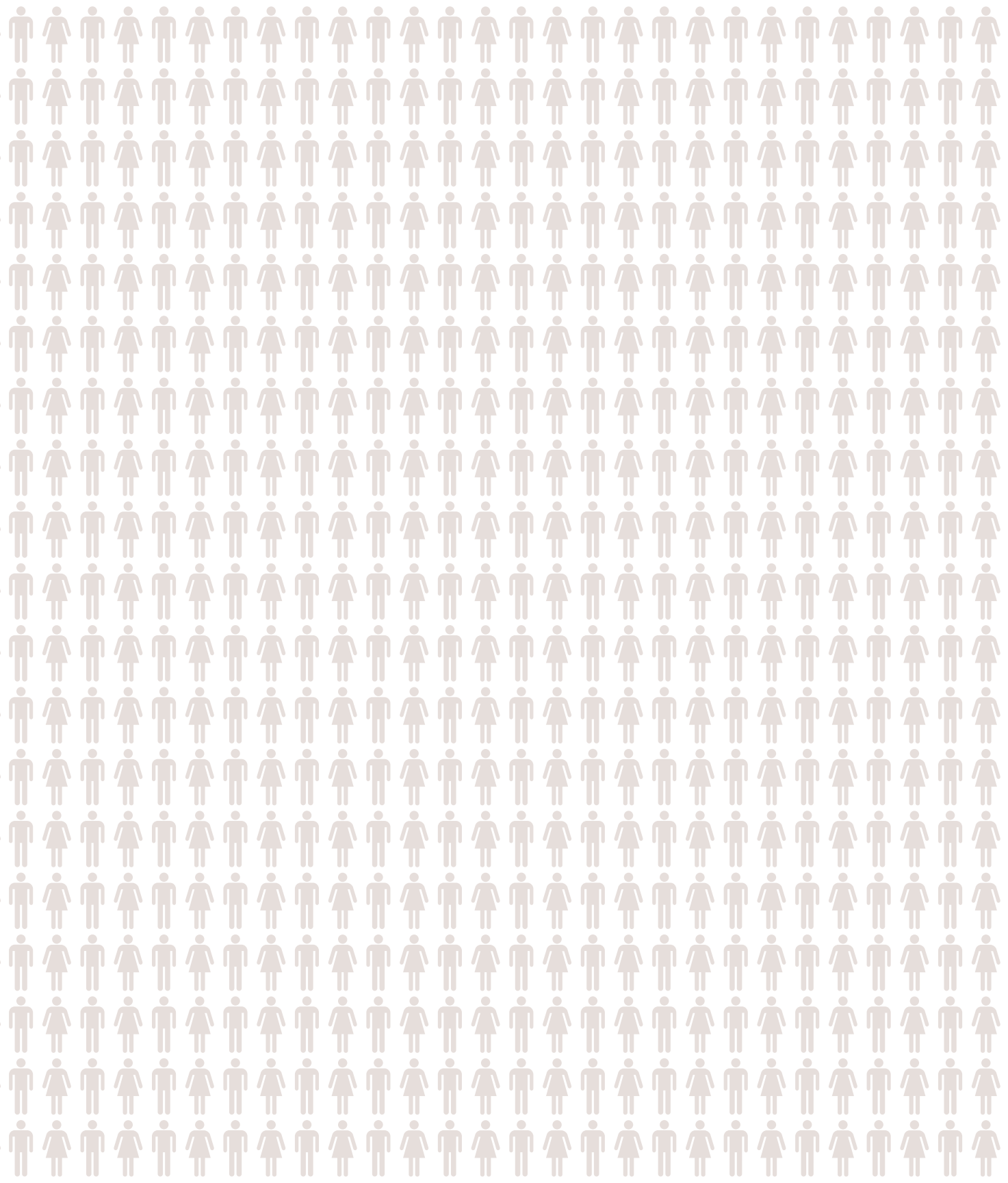
Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente e Christian Schuster

- Entender a dinâmica dos processos de reforma é fundamental para incrementar as possibilidades de sucesso no futuro. Três temas da agenda do funcionalismo público passaram por reformas importantes, com diferentes resultados, fornecendo casos muito interessantes para a análise: (i) profissionalização da alta administração (Chile, Peru e Uruguai); (ii) salvaguardas contra a politização (Paraguai e República Dominicana); e (iii) gestão da remuneração (Costa Rica, Honduras e Paraguai).
- As principais lições aprendidas para aumentar as possibilidades de sucesso das reformas no serviço público são: (i) Promoção da cooperação entre o órgão gestor do serviço público e as instituições fiscais e a formação de alianças amplas no âmbito do poder executivo em favor da reforma; (ii) Concepção de reformas graduais que levem em consideração as possibilidades e limitações técnicas e políticas existentes em cada contexto nacional; (iii) Priorização da melhoria efetiva das práticas de gestão de pessoas e não apenas do aperfeiçoamento do marco regulatório; (iv) Aprimoramento da capacidade técnica para as reformas, tanto no órgão gestor central como nas unidades de recursos humanos das instituições setoriais; (v) Aumento dos incentivos políticos pró-reforma; e (vi) Promoção da aprendizagem por meio do ajuste contínuo das medidas de reforma.

A pauta para o futuro: estratégias e principais tarefas para melhorar o funcionalismo público na América Latina

Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente, Francisco Longo e Christian
SchusterChristian Schuster

- A pauta para o futuro prevê 10 tarefas essenciais para melhorar o funcionalismo público na América Latina e seis lições aprendidas sobre como isso pode ser conseguido.
- Cada país da região parte de uma base diferente e não existe uma receita única, motivo pelo qual é importante que cada país enfrente os desafios restantes para atingir níveis de desenvolvimento mais elevados.
- Além das evidências empíricas sobre o impacto positivo da profissionalização do funcionalismo público, em termos de porcentagem do PIB um serviço público profissionalizado não parece ser mais oneroso (ao menos no médio prazo) e está associado à melhoria da eficácia da capacidade institucional e do controle da corrupção.



Além de registrar os avanços na profissionalização da gestão pública nos últimos 10 anos, o presente relatório constitui uma ferramenta valiosa para identificar os desafios a superar no Chile com vistas a um modelo de emprego público capaz de dar sustentabilidade a nosso projeto desenvolvimento.

Rodrigo Egaña B.

*Diretor do Serviço Público do Chile e Presidente do Conselho da Alta Direção Pública.
Chile*

Este livro constitui o estudo comparativo mais importante da profissionalização do serviço público na América Latina nos últimos dez anos e mostra que, na maioria dos países da região, inclusive a República Dominicana, foram feitos avanços na direção de um Estado mais profissional e indica sistematicamente os desafios ainda existentes em nossos países, oferecendo ideias para sua superação.

Ramón Ventura Camejo

*Ministro de Administração Pública
República Dominicana*

Há alguns anos, a reforma era considerada difícil. Hoje, ela é indispensável. O estudo apresentado pelo BID revela o que de fato pode ser feito e o que já funcionou e será um instrumento extremamente valioso no trabalho diário de manutenção do serviço público na agenda de nossos países.

Nuria Esparch

*Ex Presidenta Executiva da SERVIR - Autoridade Nacional do Serviço Público
Peru*

As variáveis institucionais que determinam a eficácia do governo são complexas e interrelacionadas, mas uma coisa é certa: a qualidade dos recursos humanos no âmbito do governo é essencial. Esta publicação oferece uma visão providencial dos avanços nesta área na América Latina e desenvolve uma metodologia útil — e agora bem testada — para avaliar a solidez institucional das dimensões fundamentais do serviço público, fornecendo uma rica fonte de informações qualitativas e quantitativas para fins comparativos.

Nick Manning

*Ex-Diretor de Governança e Prática de Gestão do Setor Público, Banco Mundial
Ex-Diretor da Divisão de Gestão e Desempenho do Setor Público, OCDE*



www.iadb.org