

Governança das unidades centrais de gestão de pessoas

Análise comparada de experiências nacionais e internacionais

Apresentação	1
Governança dos sistemas de gestão de pessoas no setor público	1
História da institucionalização da gestão de pessoas no setor público	2
A governança do sistema de gestão de pessoas no governo federal americano	5
A governança dos sistemas de gestão de pessoas nos governos estaduais americanos	6
A atuação das Comissões de Serviço Civil nos governos estaduais americanos	11
A relação entre as unidades de gestão orçamentária e as ACGP	12
A relação entre as agências de compras e as ACGP	13
A relação entre as câmaras legislativas e as ACGP	13
A discussão sobre tendências de centralização e descentralização dos serviços de RH	14
A experiência da Lei Intergovernamental de Gestão de Pessoas, nos Estados Unidos	16
A governança dos sistemas de gestão de pessoas em governos da OCDE que introduziram reformas nos últimos 20 anos	19
Experiências de reforma da governança de gestão de pessoas na Argentina	20
Iniciativas de qualificação da governança de gestão de pessoas em governos estaduais brasileiros:	21
O caso do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS)	21
O caso do Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros (PNAGE)	23
Lista de siglas	25
Referências	26

Apresentação

Este documento é uma nota de apoio elaborada para promover discussões entre os colaboradores da equipe de Gestão de Pessoas no Setor Público (GPSP) da Aliança (Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org)¹. Seu objetivo é servir de suporte para atividades internas de desenvolvimento da equipe, como diálogos com especialistas e conversas em grupos de estudo. Por se tratar de uma nota de apoio, este documento não tem a pretensão de dar tratamento acadêmico aos temas abordados - mas unicamente levantar informações sobre experiências nacionais e internacionais que sirvam de insumo para discutir a melhoria da gestão de pessoas no setor público brasileiro.

Governança dos sistemas de gestão de pessoas no setor público

Estruturas organizacionais importam. O desenho institucional no setor público define o fluxo de informações e identifica os profissionais responsáveis por um determinado contexto administrativo. No campo da gestão de pessoas não é diferente. Nesse contexto, conforme os governos testemunham o aumento do escopo e complexidade das políticas de RH, as estruturas organizacionais responsáveis por organizá-las passam por grandes transformações.

As estruturas organizacionais afetam diretamente a eficiência e efetividade dos sistemas públicos. Considerando que as organizações cristalizam fluxos de trabalho, quando uma entidade ou órgão é incapaz de gerir suas tarefas e atrasa a entrega de resultados, todas as demais partes de um sistema são afetadas. Ocorre que o desenho organizacional não é apenas uma variável da gestão de processos, mas também reflete arranjos de poder. Muitas unidades administrativas são criadas por líderes eleitos com o objetivo de elaborar mensagens políticas, indicando por exemplo que determinado problema público é importante (Berman et al, 2016). Neste caso, a existência de órgãos especializados em gestão de pessoas são mensagens institucionais que influenciam o trabalho de profissionais públicos, dirigentes e políticos, além de afetar a forma como a opinião pública avalia o trabalho do governo.

Em todo o mundo, a forma como os governos se organizam para conduzir as atividades de gestão de pessoas afeta a maneira como os profissionais públicos são capazes de equilibrar valores relevantes para a sociedade, como a busca por produtividade, a proteção do mérito e a promoção da diversidade. Atualmente, a maioria dos países conta com Agências Centrais de Gestão de Pessoas (ACGP), de forma geral responsáveis por promover a padronização e garantir a consistência transversal das práticas de gestão de pessoas entre os órgãos públicos, supervisionando a aplicação das políticas de RH e oferecendo serviços e consultas às demais entidades governamentais.

¹A elaboração dos conteúdos contidos neste documento, bem como as opiniões aqui expressas, são de responsabilidade de seu autor (Rafael Leite, consultor) e não necessariamente expressam posicionamentos da Fundação Lemann, nem comprometem a organização.

História da institucionalização da gestão de pessoas no setor público

A criação das unidades responsáveis por políticas de gestão de pessoas no setor público se confunde com o nascimento do Estado moderno. Na tradição anglo-saxã, o processo teve início com a criação da Civil Service Commission do Reino Unido, a primeira do seu tipo. A comissão foi criada por sugestão do Northcote–Trevelyan Report (Northcote e Trevelyan, 1854), um relatório elaborado em 1854 por altos funcionários do tesouro britânico que propuseram a realização de reformas ambiciosas para tornar o governo mais efetivo. As principais recomendações do relatório eram:

1. Transformar os métodos de seleção de servidores com a adoção de seleções abertas e competitivas, conduzidas por bancas independentes - as comissões de serviço civil.
2. Introduzir o recrutamento de servidores para um amplo serviço civil organizado em carreiras transversais, e não em departamentos específicos.
3. Organizar os servidores numa hierarquia compatível com a complexidade das funções exercidas, das tarefas de rotina à oferta de assessoramento político aos ministros.
4. Adotar sistemas de gestão baseados no mérito, em detrimento dos acordos de patronagem

A implementação destas recomendações foi um processo que se arrastou por décadas e que muitos qualificam como um dos marcos fundamentais dos modelos contemporâneos de gestão de pessoas no setor público na Europa ocidental². Nos países europeus de tradição continental, notadamente França e Alemanha, a adoção de critérios científicos para a gestão do governo ocorreu em época semelhante e teve grande impulso com a popularização de estudos sobre a sociologia das organizações, notadamente os desenvolvidos por Max Weber.

Com o passar dos anos, a mimetização do modelo britânico proteção do mérito no serviço público tornou-se regra no mundo anglo saxão. Diferentes países criaram conselhos independentes para assegurar a implementação e a integridade das políticas de proteção do mérito - as Comissões de Serviço Civil (CSC). Tais entidades eram formadas por grupos de três a sete membros, com mandatos fixos e não coincidentes com as lideranças eleitas do poder executivo (Condrey, 2005). A princípio, as CSC assumiram a responsabilidade de desenhar e implementar os exames de admissão no setor público. Os profissionais responsáveis por organizar tais tarefas eram designados dirigentes ou executivos de pessoal pelas CSC, e geralmente também exerciam a secretaria-executiva das reuniões realizadas pelas comissões.

Com o crescimento em tamanho e escopo das atividades desenvolvidas por governos, as funções de gestão de pessoas tornaram-se mais complexas. Estabeleceram-se sistemas de descrição e classificação de cargos para assegurar a remuneração consistente dos profissionais públicos. Os trabalhadores do governo passaram a demandar maiores benefícios trabalhistas e as organizações

² Uma importante ressalva quanto o papel do Northcote–Trevelyan Report no contexto de transformação da gestão de pessoas é o fato de sua influência se restringir a Europa ocidental e seus domínios coloniais. Tal delimitação é necessária pois a adoção de práticas de gestão por mérito no serviço público são conhecidas na China desde o século X, sobretudo para a seleção dos altos funcionários do governo imperial, conhecidos como *mandarins*.

públicas começaram a demandar novos tipos de profissionais, cuja seleção exigia a adoção de processos seletivos cada vez mais sofisticados. Os sindicatos se fortaleceram e a partir dos anos 60 a reivindicação de ações afirmativas tornou-se comum (sobretudo nos Estados Unidos).

As estruturas implementadas para assegurar a proteção do mérito por meio das CSC já não eram adequadas para exercer as crescentes responsabilidades técnicas em gestão de pessoas. Era necessário contar com profissionais de RH aptos a realizar uma série de atividades especializadas, como a elaboração de testes psicométricos, estudos remuneratórios e programas de desenvolvimento, por exemplo. As Comissões de Serviço Civil, geralmente integradas por cidadãos que se encontravam algumas horas ao mês para supervisionar os grandes números da gestão de pessoas, já não tinham capacidade de assegurar a qualidade das políticas de RH adotadas pelos governos.

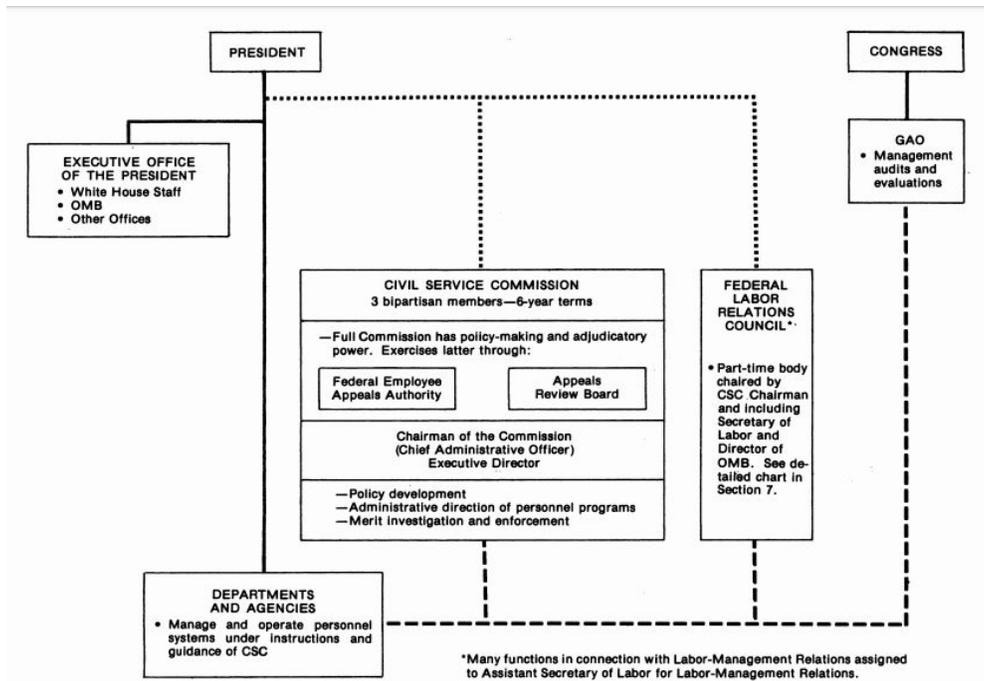
Nos Estados Unidos houve uma tendência de abandono do modelo de gestão de pessoas baseado nas CSC nos anos 70, fenômeno que levou à transformação dos desenhos institucionais nas áreas de RH com a adoção das Agências Centrais de Gestão de Pessoas (ACGP), em um contexto de forte centralização das práticas e responsabilidades de RH em todos os níveis de governo. Trata-se de uma época de profunda transformação dos sistemas de gestão de pessoas em todo o país. Em 1972 o congresso americano aprovou a Equal Employment Opportunity Act (EEO Act), tornando mandatória a aplicação de diversos mecanismos de proteção do direito de acesso ao emprego público por minorias já previstos na Lei de Direitos Cívicos (Civil Rights Act), aprovada em 1964.

A introdução de ambas legislações deu início à um processo de transformação das práticas de recrutamento e seleção no serviço público em estados e municípios americanos. Os governos se viram forçados a provar a validade das técnicas de avaliação adotadas em processos de seleção e gestão do desempenho de servidores públicos toda vez que efeitos adversos em grupos minoritários fossem observados. No entanto, quando os dirigentes de pessoal eram obrigados a justificar seus métodos, estes muitas vezes careciam de base científica. O aumento do escrutínio público e institucional sobre os procedimentos e políticas de RH forçou a adoção de instrumentos psicométricos mais sofisticados, acelerando um movimento de profissionalização das unidades de gestão de pessoas no setor público (Condrey, 2005).

Nessa mesma época a gestão de pessoas em nível federal nos EUA passou por uma profunda mudança. No início de 1977 equipe do então presidente Jimmy Carter apresentou uma série de propostas para a reorganização administrativa do governo federal americano, incluindo a área de gestão de pessoas. O objetivo era promover “uma profunda revisão dos princípios, políticas, processos e da organização da gestão de pessoas, de forma a determinar as melhorias apropriadas e recomendar legislações, políticas, regras, regulações e soluções organizacionais necessárias” (President's Reorganization Project, 1977).

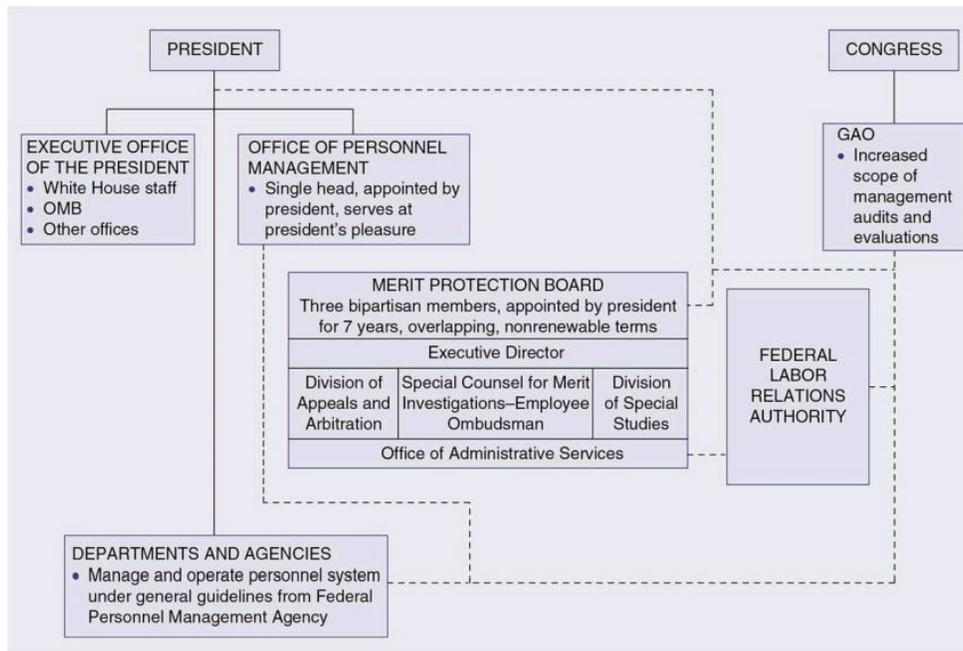
O projeto resultou na aprovação da Lei de Reforma do Serviço Civil (Civil Service Reform Act), em 1978. A reforma extinguiu a Comissão de Serviço Civil, criada em em 1871, substituindo-a por um modelo dual formado pelo Escritório de Gestão de Pessoas (OPM, da sigla em inglês para [Office of Personnel Management](#)) e pelo Conselho de Proteção dos Sistemas de Mérito (MSPB, da sigla em inglês para [Merit Systems Protection Board](#)). O projeto também introduziu o Serviço de Altos

Executivos (SES, da sigla em inglês para Senior Executive Service), estabelecendo políticas diferenciadas para a seleção, remuneração e desenvolvimento de profissionais da alta administração do governo americano. Veja a seguir uma representação gráfica da governança de gestão de pessoas do governo americano antes da introdução da reforma:



Fonte: President's Reorganization Project: Personnel Management Project (1977).

Agora avalie o novo modelo organizacional introduzido pela reforma:



Fonte: President's Reorganization Project: Personnel Management Project (1977).

A governança do sistema de gestão de pessoas no governo federal americano

Ao introduzir um sistema dual baseado na OPM e na MSPB, a Lei de Reforma do Serviço Civil americano buscou resolver a crescente dificuldade da então CSC em gerenciar duas funções opostas: a proteção dos sistemas de mérito e a gestão da efetividade. Nesse contexto, a missão e o desenho institucional das agências de gestão de pessoas se tornaram cada mais relevantes. Como visto, no caso do governo federal americano a solução encontrada foi dar origem a duas novas agências, uma responsável pela proteção dos profissionais públicos contra interferências políticas (MSPB) e outra responsável por gerir e implementar as políticas de gestão de pessoas definidas pelo chefe do poder executivo (OPM). De acordo com seus proponentes, tal desenho organizacional seria uma forma de equilibrar necessidades conflitantes, como a defesa da neutralidade política do serviço civil e a busca por maior accountability da estrutura burocrática com relação às prioridades definidas em processos democráticos (Condrey, 2005).

Conforme novos sistemas de gestão de pessoal se tornaram mais relevantes no contexto americano, como os processos de barganha coletiva (diálogo social com sindicatos) ou a introdução de ações afirmativas, novas agências foram criadas em diversos níveis de governo para dar foco à estas questões. Em alguns casos estas novas agências começaram a desempenhar funções que poderiam se sobrepor ou mesmo conflitar com o trabalho desenvolvido pelas ACGP. Um exemplo deste fenômeno pode ser observado pela própria lei de Reforma do Serviço Civil do governo federal americano, que reforçou as competências da Autoridade Federal de Relações Trabalhistas (FLRA, da sigla em inglês para [Federal Labor Relations Authority](#)), entidade responsável por representar o governo americano nos processos negociação e barganha coletiva com sindicatos dos servidores públicos federais. A FLRA estabelece padrões para a resolução de disputas e apoia as demais agências governamentais em seus processos de diálogo social.

Com o passar dos anos, o congresso americano também investiu na criação de novas entidades para assegurar a integridade das políticas de promoção da diversidade e de proteção de denunciantes no serviço público. Por estes motivos foram estabelecidas a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Emprego (EEOC, da sigla em inglês para [Equal Employment Opportunity Commission](#)) e o Escritório de Assessoria Especial (OSC, da sigla em inglês para [Office of Special Counsel](#)), respectivamente.

A EEOC é um comissão independente responsável por aplicar as leis americanas que tornam ilegais a discriminação com base em raça, etnia, religião, sexo (incluindo gravidez, identidade de gênero e orientação sexual), nacionalidade, idade ou deficiência em processos de seleção e gestão de pessoas no serviço público federal americano. A OSC, por sua vez, é uma agência independente cuja missão é salvaguardar o sistema de mérito do serviço público americano, protegendo profissionais públicos e candidatos às vagas no governo contra práticas de pessoal proibidas, especialmente a represália por denúncias.

Por fim, o sistema de gestão de pessoas do governo federal americano também conta com a participação do Escritório de Fiscalização Governamental (GAO, da sigla em inglês para [Government Accountability Office](#)), entidade vinculada ao congresso americano e responsável por realizar o controle externo do poder executivo, elaborando auditorias que servem aos legisladores em seu processo de tomada de decisão sobre o controle político e orçamentário do governo. O GAO realiza avaliações periódicas sobre a efetividade das políticas de gestão de pessoas do governo federal americano, elaborando recomendações para o aperfeiçoamento de todos os subsistemas de gestão de recursos humanos.

O processo de centralização das atividades de gestão de pessoas se manteve até a metade dos anos 80, com o advento do que se convencionou chamar de “Nova Gestão Pública” (NPM, da sigla em inglês para New Public Management), que teve seu auge nos anos 90. Inspirados por processos de reforma iniciados em países como Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, governos americanos (em todos os níveis) passaram a reformular o papel das ACGP, descentralizando suas responsabilidades em favor dos gestores de RH “na ponta”, isto é, em favor das agências de linha de frente, responsáveis pela oferta direta de serviços públicos aos cidadãos. Tais medidas são implementadas para assegurar maior flexibilidade aos dirigentes públicos na gestão de seus recursos (humanos, financeiros), considerando uma demanda cada vez maior pela melhoria dos indicadores de desempenho das organizações públicas (Berman et al, 2016).

Neste contexto, as ACGP passaram por um novo processo de transformação, tornando-se, cada vez mais, entidades de controle e supervisão da qualidade das práticas de RH adotadas pelas demais agências do governo, mantendo centralizadas as responsabilidades sobre poucas atividades, como negociação com sindicatos. O desenho de políticas quadro, como forma de assegurar a consistência das práticas de RH entre as agências de governo, tornou-se a principal função da maioria das ACGP - com as funções mais cotidianas de gestão de pessoas se tornando cada vez mais descentralizadas.

A governança dos sistemas de gestão de pessoas nos governos estaduais americanos

De todos os aspectos da organização dos sistemas de gestão de pessoas, o status e a localização das ACGP no organograma dos governos é o de maior importância simbólica. Se a princípio pode parecer óbvio argumentar que interação direta entre as ACGP e os chefes do poder executivo (prefeitos, governadores e presidente) seja essencial para integrar o RH com as prioridades estratégicas de governo, há quem defenda o contrário. O argumento pela “blindagem” da gestão de pessoas defende a necessidade de preservar a integridade dos sistemas de mérito da ingerência dos representantes eleitos. Estas não são avaliações irreconciliáveis, mas não há uma solução ideal para equilibrar a necessária profissionalização dos sistemas de serviço civil com a exigência de maiores níveis de accountability das unidades de gestão de pessoas com relação às prioridades das autoridades eleitas.

Neste contexto, os governos estaduais americanos adotam modelos de governança diversos. De acordo com dados do Questionário de Arquitetura dos Recursos Humanos (HR Architecture Survey),

pesquisa realizada a cada dois anos pela Associação Nacional de Agências Estaduais de Gestão de Pessoas dos Estados Unidos (NASPE, da sigla em inglês para National Association of State Personnel Executives), em 2017 85% dos dirigentes das ACGP eram cargos de confiança, e destes, 66% eram escolhidos diretamente pelos governadores, 17% por secretários estaduais³ de finanças e em 11% por comissões independentes. Na maioria dos estados as ACGP tem seu trabalho supervisionado por outras entidades, especialmente em modelos de governança que mimetizam o adotado pelo governo federal americano, sendo que em 15 estados a existência de comissões independentes de serviço civil têm previsão constitucional.

Na maioria dos casos os membros das CSC são indicados por governadores e aprovados por senados estaduais para mandatos fixos, mas suas funções variam muito. Na Louisiana, a State Civil Service Commission é uma comissão independente e imparcial que define diretrizes e avalia a execução das políticas de gestão pessoas, atuando também como instância de apelação máxima dos profissionais públicos do estado em processos administrativos. Já em Nova York, a Civil Service Commission adota e modifica regras que influenciam um amplo conjunto de temas de gestão de pessoas, como a realização de processos seletivos, a classificação de cargos, a determinação de padrões de remuneração e adoção de medidas disciplinares (Condrey, 2005).

As ACGP também variam muito de acordo com sua base legal, estrutura institucional, mecanismo de escolha de diretores e método para reportar procedimentos. Em 11 estados as ACGP têm previsão constitucional, mas na maioria deles (88%) são estabelecidas por lei, com as notáveis exceções da Pensilvânia, onde a agência é criada por ordem executiva (similar ao decreto ou a medida provisória, no ordenamento jurídico brasileiro), e do Texas, que não possui uma agência central de gestão de pessoas. Em 2017, metade dos estados contava com uma ACGP independente e separada, e a outra metade as submetia à organizações “guarda-chuva”, mais abrangentes.

Em 2017, 100% das ACGP indicaram exercer a gestão das políticas de recursos humanos em órgãos do poder executivo estadual, mas duas agências (dos estados de Utah e Vermont) também indicaram exercer autoridade sobre o RH do poder legislativo e outras duas (dos estados de Nova Jersey e Vermont) sobre o poder judiciário. 22% das ACGP também indicaram exercer autoridade sobre a gestão de pessoas em universidades públicas estaduais, enquanto 19,5% exerciam autoridade sobre agências quase-estatais (ou Quangos, do acrônimo em inglês para quasi autonomous non-governmental organizations). O financiamento das ACGP também apresenta variação entre os estados, com 62% delas indicando contar com recursos do tesouro estadual, 49% com recursos transferidos de outras agências e 23% indicando contar com outras fontes de recursos.

O tamanho das ACGP é uma das características com maior variação entre os estados, na medida que o número de funcionários depende do modelo de entrega de serviços adotado por cada organização. Neste caso, os estados com sistemas de RH mais centralizados apresentam estruturas maiores. Em média as ACGP contam com 132⁴ servidores, sendo a Pensilvânia o desvio mais notório, contando com 777 profissionais, seguido de Connecticut (582) e Michigan (451), assim como

³ A nomenclatura dos cargos públicos em nível estadual e municipal nos EUA pode variar muito. Neste caso, o termo “secretário estadual” foi adotado para se referir às autoridades do segundo nível de hierarquia no serviço público, subordinados diretamente às autoridades eleitas.

⁴ Ao excluir a Pensilvânia do cálculo, a média de servidores por ACGP é 109.

os estados do Maine (0) e da Dakota do Norte (13). O número médio de profissionais lotados nas demais agências públicas mas funcionalmente vinculados às ACGP é 526, também com grande variação entre os estados. Ohio é o estado com maior número de profissionais funcionalmente vinculados à ACGP, um total de 7500, seguido por Nova York (1012) e Virgínia (1000). Em outros seis estados (Califórnia, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Dakota do Sul e Vermont) esse número é zero. Neste caso, com exceção de Ohio, Nova York e Virgínia, o número médio de profissionais vinculados às ACGP em outras agências é de 283.

O número médio de servidores sob jurisdição das ACGP é de 54.297 profissionais, dos quais 36.836 são classificados⁵ como operários (blue collar), 11.977 como funcionários administrativos (white collar) e outros 5.484 classificados em outras categorias, como trabalhadores temporários e sazonais. As disparidades são grandes: se por um lado a ACGP da Califórnia tem jurisdição sob um total de 205.220 servidores, na Dakota do Norte esse número é de 7.700 profissionais. Estes números refletem não só a dimensão da força de trabalho do setor público nos diferentes estados, mas também o número de entidades públicas sob jurisdição das ACGP em cada estado. Em Nova Jersey esse número alcança 443, seguida por Louisiana (220) e Virgínia (220). O número médio de agências sob jurisdição das ACGP é 82 (73 se excluía a Nova Jersey).

No Arizona, por exemplo, a maioria das agências está sob jurisdição do Human Resources Division, mas existem 23 agências que não estão submetidas à gestão desta ACGP, agrupadas em 11 sistemas independentes de gestão de pessoal, cada qual com seu sistema distintivo de políticas de seleção, remuneração, desenvolvimento, gestão do desempenho, entre outros. A Califórnia, por sua vez, representa o exemplo mais extremo de desconcentração da política de gestão de pessoas, que no estado é regulada por nove agências diferentes. Veja o quadro a seguir:

Agência	Competências exercidas em matéria de gestão de pessoas
Department of Human Resources (DHR)	Responsável por negociar salários, benefícios e outros assuntos trabalhistas com sindicatos. Administra os sistemas de remuneração, avaliação e desenvolvimento de servidores, além dos procedimentos disciplinares e de demissão
State Personnel Board (SPB)	Conselho de cinco membros indicados pelo governo estadual responsável por revisar os quadros de classificação de cargos, desenvolver técnicas de avaliação de candidatos ao serviço público e receber apelações de profissionais públicos que são alvo de processo disciplinar
Public Employment Relations Board (PERB)	Comitê independente de defesa do direito dos trabalhadores públicos à sindicalização, responsável por receber e dar seguimento aos recursos administrativos sobre práticas abusivas de trabalho

⁵ A classificação dos empregados de acordo com a “cor do colarinho” obedece a legislação trabalhista dos Estados Unidos, segundo qual os operários (blue collar) exercem trabalhos de rotina e devem ser remunerados por hora de trabalho, e os funcionários administrativos (white collar) são remunerados por salários fixos acrescidos de comissões de natureza diversa.

Department of Fair Employment and Housing (DFEH)	Realiza investigações sobre denúncias de discriminação no sistema de emprego público da Califórnia, incluindo investigação de práticas discriminatórias realizadas em edifícios e acomodações públicas
Office of Administrative Law (OAL)	Revisa e aprova as regulações propostas por agências públicas estaduais, incluindo a maioria das regras sobre gestão de pessoas
Department of General Services (DGS)	Revisa a adequação legal dos contratos de prestação de serviços em gestão de pessoas
Department of Finance (DoF)	Avalia as propostas orçamentárias elaboradas por todas as agências públicas estaduais, incluindo medidas de expansão ou corte da folha de pagamentos (incluindo níveis salariais e quantidade de pessoal)
State Compensation Insurance Fund (SCIF)	Oferece seguro-proteção aos trabalhadores contra injúrias ou lesões causadas no ambiente de trabalho e administra a oferta de benefícios
Public Employees' Retirement System (PERS)	Contrata e negocia planos de saúde e de aposentadoria privada para os profissionais públicos do estado, e gerencia apelações sobre a cobertura de serviços médicos e outros benefícios previdenciários
State Board of Control (SBC)	Resolve contestações sobre pagamento de horas extra não planejadas e outros benefícios não-pagos pelas agências aos profissionais públicos do estado
State Controller's Office (SCO)	Administra a folha de pagamentos e supervisiona o funcionamento dos sistemas de informação de recursos humanos

Fonte: adaptado e atualizado de Little Hoover Commission. (1995). Too many agencies, too many rules: Reforming California's civil service. State of California.

Cabe destacar, por fim, que os nomes adotados por governos estaduais para as ACGP variam muito, e que a diversidade nomenclaturas aparenta refletir a variedade de desenhos organizacionais encontrada em toda a federação. Chama a atenção o fato de poucas agências compartilharem o mesmo nome, além de uma tendência de substituição do termo “personnel” (pessoal) por “human resources” (recursos humanos). Em 1990 apenas três estados adotavam tal vocábulo, em 2003 eram 12 e em 2020 já são 22. Veja a seguir a lista atualizada com o nome das ACGP de cada um dos 50 estados norte-americanos.

Estado (EUA)	Agência Central de Gestão de Pessoas (link para planilha com detalhes)
Alabama	State Personnel Department
Alaska	Division of Personnel and Labor Relations
Arizona	Human Resources Division
Arkansas	Office of Personnel Management
California	Department of Human Resources

Colorado	Department of Personnel and Administration
Connecticut	Department of Administrative Services
Delaware	Department of Human Resources
Florida	Department of Management Services
Georgia	Department of Administrative Services
Hawaii	Department of Human Resource Development
Idaho	Division of Human Resources
Illinois	Bureau of Personnel
Indiana	State Personnel Department
Iowa	Department of Administrative Services
Kansas	Office of Personnel Services
Kentucky	Personnel Cabinet
Louisiana	State Civil Service
Maine	Bureau of Human Resources
Maryland	Office of Personnel Services and Benefits
Massachusetts	Human Resources Division
Michigan	Department of Civil Service
Minnesota	Department of Employee Relations
Mississippi	State Personnel Board
Missouri	Division of Personnel
Montana	State Human Resources Division
Nebraska	State Personnel Division
Nevada	Division of Human Resource Management
New Hampshire	Division of Personnel
New Jersey	Civil Service Commission
New Mexico	State Personnel Office
New York	Department of Civil Service

North Carolina	Office of State Human Resources
North Dakota	Human Resource Management Services Division
Ohio	Division of Human Resources
Oklahoma	Office of Management and Enterprise Services
Oregon	Human Resources Office
Pennsylvania	Office of Human Resources
Rhode Island	Division of Human Resources
South Carolina	Office of Human Resources
South Dakota	Bureau of Human Resources
Tennessee	Department of Human Resources
Texas	(Sem agência central)
Utah	Department of Human Resource Management
Vermont	Department of Human Resources
Virginia	Department of Human Resource Management
Washington	State Human Resources Division
West Virginia	Division of Personnel
Wisconsin	Division of Personnel Management
Wyoming	Human Resources Division

Fonte: adaptado e atualizado de Condrey (2005). Handbook of human resources management in government.

A atuação das Comissões de Serviço Civil nos governos estaduais americanos

Como destacado anteriormente, a introdução de comissões independentes de serviço civil é uma prática disseminada no ordenamento legal dos governos estaduais americanos. O padrão adotado na maioria dos casos emula a Merit Systems Protection Board (MSPB) do governo federal americano. Na maioria dos casos verifica-se alguma vinculação entre os líderes do poder executivo e as comissões independentes, considerando que os governadores são responsáveis por escolher seus membros (sob aprovação legislativa). Este vínculo, no entanto, é intencionalmente frágil, visando diminuir a capacidade dos governadores em aparelhar estas instituições. A maioria dos estados estabelece algum tipo de critério para a escolha dos membros das comissões, como por exemplo a comprovação de experiência prévia em gestão de políticas de recursos humanos. Outra preocupação

comum é a busca por equilíbrio em termos de raça, gênero, área de especialização gerencial, entre outros fatores.

Poucos governos permanecem fiéis à tradição de assegurar amplos poderes e responsabilidades às Comissões de Serviço Civil - e na maioria dos casos as competências atuais destes órgãos são poucas e bem definidas. De maneira geral, são entidades responsáveis pelo controle, supervisão e assessoramento externo das ACGP. Em alguns casos assumem também o função de instância de apelação em processos administrativos, tratando de casos individuais - mas via de regra o papel das comissões é abordar estas questões como sintomas de problemas sistêmicos da gestão de pessoas, resguardando o caráter técnico e administrativo destas organizações (em detrimento de uma eventual atuação com perfil judicial).

Outra função relevante desempenhada pelas CSC diz respeito à “tradução” das orientações estratégicas aprovadas pelo poder legislativo em instrumentos operacionais que orientem o trabalho das ACGP (isto é, a regulação administrativa de legislações que influenciam processos de gestão de pessoas). É comum que as orientações estabelecidas pelas CSC tenham força de lei, e que seu processo decisório inclua a participação de diversas partes interessadas, como especialistas, acadêmicos, sindicatos, servidores públicos, entre outros. Em muitos casos as CSC também exercem funções administrativas, e em 2013 metade delas era responsável por aprovar os sistemas de classificação e remuneração de cargos e carreiras. No entanto, o exercício desta função significa a avaliação e eventual revisão do trabalho das ACGP, motivo pelo em muitos casos se trata de uma atividade pró-forma (Dresang, 2017).

A relação entre as unidades de gestão orçamentária e as ACGP

A partir dos anos 60 houve nos EUA uma forte tendência de fusão das agências responsáveis por serviços administrativos como a gestão de processos orçamentários, recursos humanos, compras públicas e serviços tecnológicos (TIC). A proposta por trás desses movimentos era potencializar a capacidade das lideranças do poder executivo (no caso, dos prefeitos e governadores), fortalecendo sua habilidade de promover a coordenação e consistência das práticas administrativas. De acordo com este cenário, uma agência de ponta (como uma secretaria de educação) teria um espaço reduzido para gerar atritos entre as agências de gestão de pessoas e os escritórios de orçamento, diminuindo os custos de negociação em processos de reclassificação das escalas remuneratórias, considerando as necessidades de pessoal e os limites orçamentários, por exemplo.

No entanto, a experiência empírica permite afirmar que quando há fusão entre as agências de gestão orçamentária e de recursos humanos, os dirigentes responsáveis pelo orçamento tendem a dominar as decisões sobre gestão de pessoas. O histórico dos modelos de governança adotados por estados americanos aponta para um enfraquecimento das ACGP em reformas dessa natureza, levando a submissão das decisões sobre remuneração e classificação de cargos e carreiras às restrições de caráter fiscal, em detrimento de análises mais técnicas sobre responsabilidades e competências necessárias para o exercício de um determinado cargo, por exemplo.

É evidente que a coordenação entre a gestão orçamentária e de recursos humanos é necessária, sobretudo quando se leva em conta que o custo da folha de pagamentos é um dos mais relevantes em todas as organizações públicas. Neste contexto, é recomendável que o encadeamento de decisões tenha início no desenho dos cargos (responsabilidades, competências e remuneração) e só então siga para aprovação orçamentária, cuja decisão poderá levar a adoção de soluções intermediárias, como realização de contratos temporários ou de carga horária reduzida (part time). O contrafactual, mantendo o exemplo, seria adaptar o desenho do cargo às restrições orçamentárias, e não às demandas efetivas de pessoal existentes na força de trabalho do governo (Dresang, 2017).

A relação entre as agências de compras e as ACGP

Os contratos de provisão de serviços exercem ampla influência nas políticas de pessoal de qualquer governo, na medida que terceirizam a produção de valor público para organizações privadas, poupando a força de trabalho do governo e eventualmente gerando distorções de múltipla natureza (como por exemplo quando terceirizados e servidores são remunerados de maneira diferente para exercer uma mesma função, ou quando os contratos de terceirização são intencionalmente elaborados para burlar política de remuneração ou negociação sindical). No entanto, na maioria dos casos os contratos de serviços são geridos por agências de compras públicas sem a participação das ACGP.

Em muitos casos os contratos de terceirização promovem a implementação de péssimas políticas de pessoal, como a exploração de mão de obra de baixo valor agregado, a adoção de baixos padrões de segurança do trabalho e até mesmo o disfarce de arranjos de patronagem política (como o uso de cargos como moeda de troca para apoiadores políticos ou financiadores eleitorais). No contexto subnacional americano, a participação das ACGP no desenho e monitoramento dos contratos de terceirização é muito rara. É importante que as autoridades de pessoal sejam envolvidas em todas as decisões com impacto no planejamento da força de trabalho dos governos, como a realização de contratos que busquem substituir a força de trabalho do setor público. A participação informada das autoridades de pessoal nestes processos pode contribuir para evitar problemas de longo prazo (Dresang, 2017).

A relação entre as câmaras legislativas e as ACGP

O poder legislativo não costuma ser um ator ativo na definição das políticas de pessoal nos EUA, seja em nível federal ou subnacional. Ao menos não de forma comparável ao ativismo dos legisladores na definição e controle do processo orçamentário, por exemplo. No entanto, existem vinculações relevantes entre as funções do poder legislativo e das ACGP. As câmaras legislativas podem, por exemplo, aprovar leis que alteram o quadro legal da gestão de recursos humanos, como quando estabelecem novas regulações em áreas como segurança e saúde no trabalho ou promoção de políticas de equidade de gênero e raça no serviço público. Além do mais, o legislativo é também responsável por aprovar o orçamento das ACGP, aprovar a escolha de profissionais para a alta direção do governo, para as comissões de serviço civil e ratificar acordos sindicais, por exemplo.

No caso do governo federal americano, após a Lei de Reforma do Serviço Civil (1978), o congresso tornou-se mais ativo na supervisão das políticas de pessoal devido ao trabalho do Government Accountability Office, entidade vinculada ao legislativo e responsável pela auditoria das políticas implementadas pelo poder executivo. Os legisladores determinaram ao GAO o desenvolvimento de instrumentos supervisão das práticas de avaliação do desempenho adotadas em todas as agências públicas. Atualmente, a entidade classifica a gestão do capital humano como um dos [desafios de alto risco](#) enfrentados pelo governo dos Estados Unidos (Dresang, 2017).

A discussão sobre tendências de centralização e descentralização dos serviços de RH

Um importante dilema nas discussões sobre desenho de governança da gestão de pessoas são as tendências de centralização e descentralização das funções de RH. Conforme as ACGP amadurecem, elas se tornam maiores e especializadas, o que pode levar a um aumento dos prazos de atendimento das demandas dos demais órgãos públicos. O aumento da complexidade das funções de RH também força as agências de linha a desenvolverem suas próprias unidades internas de gestão de pessoas (ou “unidades de linha”), responsáveis por apoiar os dirigentes na definição das estratégias setoriais de gestão de pessoas e, ao mesmo tempo, implementar as orientações definidas pelas ACGP.

Os interesses conflitantes em torno da dinâmica de centralização e descentralização podem ser organizados em torno de quatro figuras principais:

1. **Os dirigentes públicos das agências de linha:** orientados pela busca de resultados setoriais, demonstram resistência a adoção de procedimentos ou regulações centralizadas, pois diminuem sua flexibilidade de gestão e aumentam seus custos administrativos.
2. **As equipes das ACGP:** orientados pela busca de consistência transversal nas políticas de recursos humanos, defendem a aplicação de um corpo coeso de procedimentos e políticas em todas as agências do governo
3. **Os dirigentes de RH das agências de linha:** sofrem intensa pressão na medida que sua lealdade é colocada a prova. O domínio sobre assuntos de gestão de pessoas os leva a enxergar com simpatia a adoção de padrões de políticas em todo o governo, mas o sucesso de seu trabalho é também aferido em resultados setoriais, cujo alcance pode ser facilitado com a introdução de instrumentos de gestão mais flexíveis. Além do mais, também sofrem influência direta dos interesses dos funcionários e sindicatos.
4. **Os funcionários das agências de linha:** são favoráveis ao aumento dos níveis de monitoramento de suas agências pelas ACGP, e seus valores tendem a favorecer a aplicação de políticas consistentes de gestão de pessoas em todo o governo.

De maneira geral, nas últimas três décadas a tendência dominante nos Estados Unidos e em outros países da OCDE tem sido uma descentralização consistente das políticas de recursos humanos. As ACGP abandonaram em grande parte o exercício direto das funções de pessoal e assumem maior responsabilidade indireta sobre as políticas de gestão de pessoas por meio de funções de apoio e

supervisão das agências de linha. Uma tendência paralela e também observada em muitos casos é a crescente terceirização das principais (quando não todas) funções técnicas de RH, incluindo processos de seleção, desenvolvimento, gestão da folha de pagamentos e de benefícios, entre outras, fortalecendo o papel das ACGP no controle da qualidade dos serviços e no acompanhamento legal de contratos com entidades especializadas da iniciativa privada. Vale destacar, todavia, que mais recentemente um número crescente de governos têm investido em modelos de governança de recursos humanos baseados em centros de serviços compartilhados, num movimento de retomada da centralização das funções de gestão de pessoas.

Diante de tantas nuances, muitos especialistas apontam que a verdadeira discussão não parte do questionamento dos benefícios da descentralização da gestão de pessoas, mas sim do busca dos modelos de descentralização mais efetivos. A verdadeira questão não é se a descentralização deve ou não ser implementada, mas sim como: Quais elementos da gestão de pessoas deve ser consistentes em todas as agências? Como evitar grandes desequilíbrios de capacidade gerencial em gestão de pessoas entre as diversas agências de linha? Como equilibrar controle e discricionariedade, consistência e responsividade?

Nesse contexto, as ACGP tem assumido cada vez mais um papel de facilitadoras, apoiando as agências de linha no desenvolvimento de seus projetos e políticas, provendo capacitação e assistência técnica e um controle com base no diálogo construtivo, em detrimento dos modelos mais antigos, baseados em dinâmicas de punição e controle. Em linhas gerais, estas funções tem se consolidado dois tipos de estrutura administrativa, a depender do modelo ou estilo de descentralização adotado em cada governo (Dresang, 2017).

De um lado estão as ACGP que optam por constituir conselhos com a participação dos gestores de RH de todas as agências de linha sob sua jurisdição, realizando encontros periódicos para institucionalizar um canal de diálogo e compartilhamento de desafios e soluções. É o caso do Conselho de Gestores de Capital Humano (CHCOC, da sigla em inglês para [Chief Human Capital Officers Council](#)), criado pelo governo federal americano. De outro lado estão as ACGP que optam por institucionalizar um departamento próprio, responsável por fortalecer o relacionamento com os gestores de RH das agências de linha. Vale destacar que ambas abordagens não são excludentes.

Um levantamento realizado em 2011 pela NASPE mapeou o grau de descentralização das diversas funções de RH entre os estados americanos. Veja o quadro a seguir:

Nível de descentralização das funções de RH nos governos estaduais dos EUA (2011)				
Áreas funcionais	Completa ou majoritariamente centralizada na ACGP	Compartido entre a ACGP e as agências de linha	Descentralizado para as agências de linha	Sob jurisdição de outra agência que não a ACGP
Elaboração de políticas de RH	25 estados (78%)	7 estados (22%)	0 estados	0 estados
Classificação	19 estados (59%)	12 estados (38%)	1 estado (3%)	0 estados

Remuneração	20 estados (64%)	9 estados (28%)	2 estados (6%)	1 estado (3%)
Gestão de benefícios	13 estados (41%)	6 estados (19%)	2 estados (6%)	11 estados (34%)
Planejamento da força de trabalho	5 estados (16%)	19 estados (59%)	8 estados (25%)	0 estados
Desenvolvimento de pessoas	3 estados (9%)	25 estados (78%)	4 estados (13%)	0 estados
Diálogo social (c/ sindicatos)	9 estados (35%)	10 estados (38%)	3 estados (12%)	4 estados (15%)
Recrutamento	6 estados (19%)	17 estados (53%)	9 estados (28%)	0 estados
Seleção	14 estados (47%)	7 estados (23%)	8 estados (27%)	1 estados (3%)
Aposentadoria	5 estados (16%)	0 estados	2 estados (6%)	25 estados (78%)
Gestão da folha de pagamentos	7 estados (22%)	8 estados (25%)	3 estados (9%)	14 estados (44%)
Convênio médico	13 estados (41%)	2 estados (6%)	1 estados (3%)	16 estados (50%)
Compensação por acidentes de trabalho	4 estados (13%)	6 estados (19%)	3 estados (9%)	19 estados (59%)
Gestão da diversidade	7 estados (22%)	13 estados (41%)	7 estados (22%)	5 estados (16%)
Gestão do desempenho	4 estados (13%)	20 estados (63%)	8 estados (25%)	0 estados
Programas de Assistência aos Funcionários	9 estados (28%)	5 estados (16%)	3 estados (9%)	15 estados (47%)
Segurança ocupacional	1 estados (3%)	7 estados (22%)	15 estados (47%)	estados (%)
Saúde ocupacional	6 estados (19%)	9 estados (28%)	5 estados (16%)	12 estados (38%)

Fonte: 2011 National Association of State Personnel Executives (NASPE) HR Architecture Survey. PS: nem todos os valores somam exatamente 100% devido às aproximações, e nem todos os percentuais dizem respeito ao mesmo número de estados, considerando que nem todos estados responderam todas as perguntas do questionário. Os maiores percentuais estão destacados.

A experiência da Lei Intergovernamental de Gestão de Pessoas, nos Estados Unidos

Em que pese a atualidade da discussão sobre os desafios de descentralização das práticas de gestão de pessoas, algumas destas questões não são inéditas, e no contexto americano podem ser retomadas do fim da década de 70. No mesmo período em que a governança da gestão de pessoas no governo federal americano se encontrava sob profundo escrutínio, resultando nas reformas introduzidas pela Lei de Reforma do Serviço Civil, em 1978, a então Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos desempenhava um papel cada vez mais relevante na assistência técnica de estados e municípios em todo o país (Shapek, 1980).

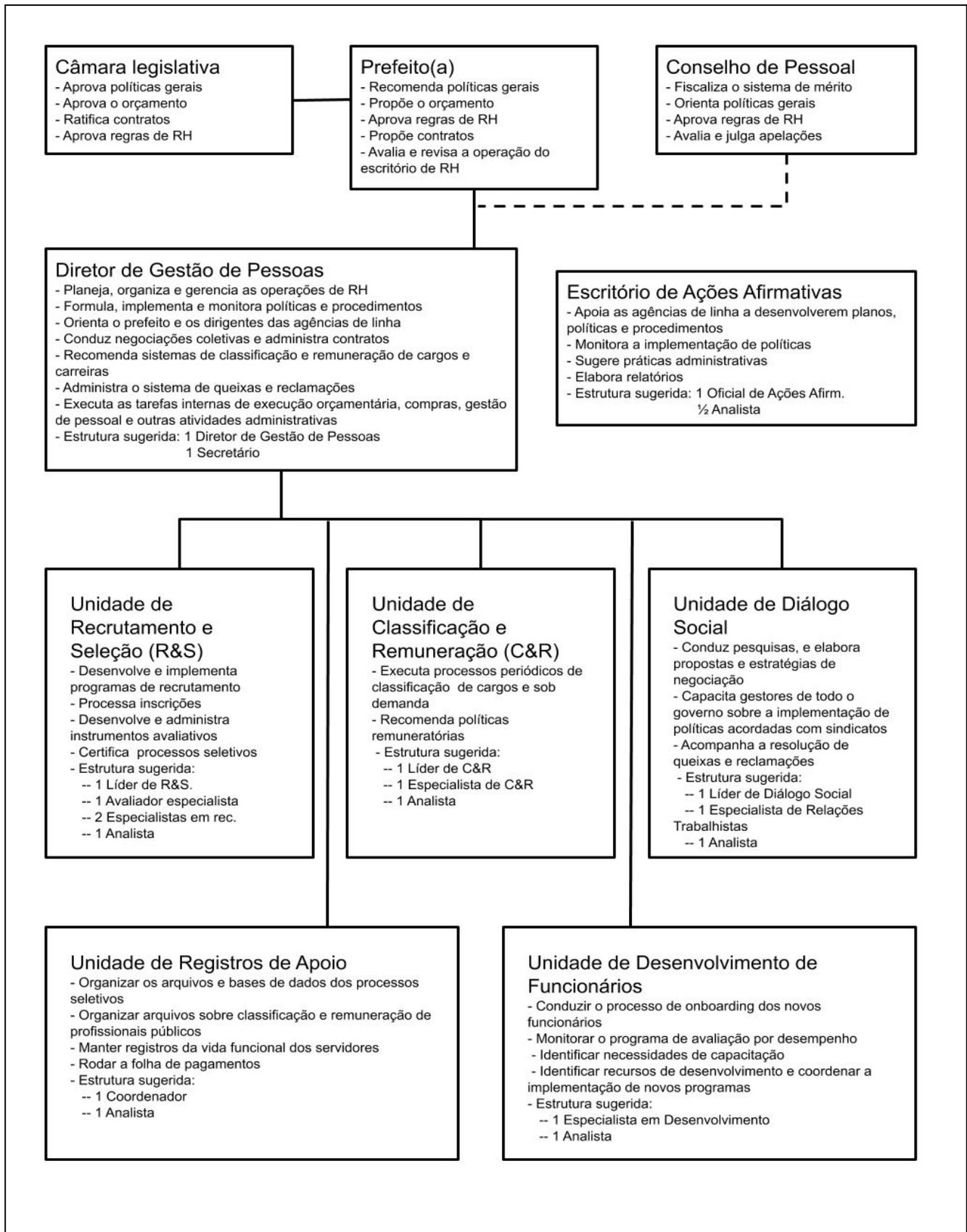
Ainda que seu mandato fosse restrito à atuação de nível federal, a fragilidade dos sistemas de gestão de pessoas de nível subnacional levou à uma crescente demanda pela oferta de mecanismos de apoio à modernização do serviço civil em governos estaduais e municipais. Este movimento se concretizou na aprovação, em 1970, da Lei de Programas Intergovernamentais de Gestão de Pessoas (IPA, da sigla em inglês para Intergovernmental Personnel Act) e na criação do Escritório de Programas Intergovernamentais de Recursos Humanos, no âmbito da então Comissão de Serviço Civil.

A IPA foi criada para dar base legal à um amplo programa federal de fortalecimento dos sistemas de gestão de pessoas em estados e municípios americanos. Seu propósito era oferecer apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais através do investimento, entre 1972 e 1977, de mais de US\$ 500 milhões⁶ em 3.334 projetos. O programa teve dimensões continentais, oferecendo capacitação a mais de 400 mil servidores públicos de estados e municípios e alcançando 92% das cidades americanas com mais de 500 mil habitantes, 76% das cidades com população entre 50 e 500 mil habitantes, todos os condados⁷ de 21 estados e mais da metade dos condados de 21 estados (U.S. Civil Service Commission, 1978).

Foi neste contexto que a Comissão de Serviço Civil elaborou um organograma modelo para a governança da gestão de pessoas em cidades americanas com mais de 4 mil funcionários públicos. Veja o modelo a seguir:

⁶ Valor corrigido pela inflação. US\$ 82,500,000.00 em valores nominais.

⁷ Cada um dos estados nos Estados Unidos está subdividido administrativamente em territórios chamados condados (em inglês: county) – com exceção do Alasca, onde tais divisões são chamadas de distritos (em inglês: boroughs), e da Louisiana, onde são chamadas de paróquias (em francês: paroisses, em inglês: parishes). As responsabilidades e os poderes dos condados variam de Estado para Estado, mas eles são sempre divisões administrativas do Estado em questão. Fonte: Wikipédia.



Traduzido e adaptado de Dresang (2017). Personnel management in government agencies and nonprofit organizations. Taylor & Francis.

A governança dos sistemas de gestão de pessoas em [governos da OCDE](#) que introduziram reformas nos últimos 20 anos

Uma diferença bastante saliente entre a arquitetura institucional dos governos subnacionais americanos com os demais países da OCDE é a virtual ausência de estruturas independentes responsáveis pelo planejamento, seleção e desenvolvimento do segmento diretivo do setor público. Em países europeus e mesmo em nível nacional nos EUA a introdução de estruturas autônomas para a gestão dos altos executivos do governo representam parte dos esforços mais significativos de modernização dos sistemas de serviço civil. Países que deram início à processos de reforma mais tardios, como é o caso do Chile, da Coréia do Sul e de Portugal, também elevaram a profissionalização da alta direção pública ao topo das prioridades de reforma.

- Em 2003 o governo do Chile criou o Sistema de Alta Direção Pública (SADP), estabelecendo um novo modelo de governança responsável pela seleção e desenvolvimento dos altos executivos do governo. A reforma deu origem à uma nova agência executiva sob responsabilidade do ministério da fazenda, a [Direção Nacional de Serviço Civil](#) (DNSC), responsável pela gestão do modelo (e que mais tarde assumiu as funções de órgão ACGP para todo o governo), e um órgão supervisor, o Conselho de Alta Direção Pública (CADP), responsável por exercer o controle externo do sistema.
- Em 2006 o governo da Coréia do Sul estabeleceu um Serviço de Altos Executivos (SES, da sigla em inglês para Senior Executive Service) no âmbito de um amplo processo de reformas que também substituiu uma Comissão de Serviço Civil por uma entidade executiva com status de ministério, atualmente nomeada Ministério de Gestão de Pessoas (MPS, da sigla em inglês para [Ministry of Personnel Management](#)). O MPS concentra todas as competências em gestão de pessoas em nível nacional, além de administrar outras duas entidades semi autônomas: o Instituto Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Humanos (NHI, da sigla em inglês para [National Human Resources Development Institute](#)) e a Comissão de Recursos (AC, da sigla em inglês para [Appeals Commission](#)), responsável pela gestão do sistema de queixas e apelações administrativas em temas de gestão de pessoas (Choi, 2012).
- Em 2011 o governo português estabeleceu uma entidade dedicada ao recrutamento e seleção⁸ dos dirigentes públicos de nível nacional, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública ([CReSAP](#)), que é funcionalmente autônoma mas vinculada ao Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, assegurada sua independência pela atuação de um conselho dirigente com a participação de especialistas indicados pelo governo e membros da oposição no parlamento.

⁸ As demais funções de RH são exercidas no país pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público ([DGAEP](#)) e pela Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas ([INA](#)).

Experiências de reforma da governança de gestão de pessoas na Argentina

O modelo de governança de gestão de pessoas adotado desde 2007 pela Prefeitura de Buenos Aires (após o início da gestão Mauricio Macri), replicado anos mais tarde no Governo Federal Argentino (até o término da gestão Macri, em 2019), se destoa dos modelos comumente adotados em organizações do setor público na Argentina (e em toda a região) por apostar em uma abordagem pragmática que, se por um lado identifica a relevância da introdução de um novo modelo de gestão de pessoas no setor público, reconhece os desafios de implementação de novos modelos de gestão nas tradicionais unidades de gestão de pessoas, associadas a execução de práticas de RH cartoriais.

Em termos simplificados, o modelo se caracteriza por um sistema dual, organizado em torno de duas agências com competências complementares: de um lado, uma unidade de RH vinculada aos organismos de política fiscal (como o ministério da fazenda) e, de outro, uma unidade de gestão de pessoas vinculada ao centro de governo (função exercida, no Brasil, pelas secretarias de governo ou da casa civil). Veja a seguir um resumo do desenho organizacional atualmente adotado pela prefeitura de Buenos Aires:

Governo da Cidade de Buenos Aires	
<u>Secretaria de Gestão de Recursos Humanos</u> <ul style="list-style-type: none">- Vinculada ao Ministério de Fazenda e Finanças	<u>Secretaria de Transformação Cultural</u> <ul style="list-style-type: none">- Vinculada ao Chefe do Gabinete de Ministros
Competências: <ul style="list-style-type: none">- Gestão da folha de pagamentos- Administração de concursos públicos- Orientação técnica e legal em assuntos previdenciários e trabalhistas- Administração de serviços de medicina do trabalho (perícia médica)- Negociação sindical e gestão de relações trabalhistas- Desenvolvimento Institucional do Serviço Civil	Competências: <ul style="list-style-type: none">- Gestão da cultura organizacional (incluindo a aplicação de surveys de clima organizacional)- Projetos de atração e desenvolvimento de lideranças (Jovens Talentos, Mulheres Líderes, capacitação gerencial)- Administração da Escola de Governo (Instituto Superior de Carreira)- Gestão da comunicação interna (organizacional)

A adaptação do modelo da prefeitura de Buenos Aires às estruturas do governo federal argentino manteve a separação entre os órgãos responsáveis por funções mais estratégicas e os responsáveis pela execução direta de serviços de gestão de recursos humanos, mas manteve ambas estruturas submetidas ao mesmo órgão guarda-chuva: o Ministério de Modernização (que mais tarde foi absorvido pela Chefia do Gabinete de Ministros). O modelo foi adotado até o fim de 2019, quando foi reestruturado pelo novo governo empossado no fim daquele ano (liderado por Alberto Fernández).

Governo Federal da República Argentina	
<p><u>Outros órgãos</u> competências de gestão de pessoas vinculados ao Ministério de Modernização</p>	<p><u>Subsecretaria de Planejamento do Emprego Público</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vinculada ao Ministério de Modernização
<p>Subsecretaria de Relações Trabalhistas e de Modernização do Serviço Civil;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de competências técnicas (Escola de Governo) - Relação com sindicatos - Coordenação interministerial de procedimentos legais em RH <p>Escritório Nacional de Emprego Público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização de processos seletivos <p>Direção de Gestão da Informação e Política Salarial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Classificação de cargos e salários e definição do quadro remuneratório 	<p>Competências:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestão da cultura organizacional (incluindo a aplicação de surveys de clima organizacional) - Projetos de atração e desenvolvimento de lideranças (Jovens Talentos, Mulheres Líderes, capacitação gerencial) - Gestão da comunicação interna (organizacional) - Desenvolvimento de competências comportamentais (cursos sob demanda e trilhas de desenvolvimento de lideranças)

Iniciativas de qualificação da governança de gestão de pessoas em governos estaduais brasileiros:

O caso do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS)

Em 2003 o Ministério da Saúde estabeleceu a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) com o objetivo de mobilizar ações gerenciais no campo da gestão e desenvolvimento de pessoas, acelerando o processo de consolidação do Sistema Único de Saúde por meio da modernização da política de gestão de recursos humanos de saúde nos três níveis da federação. A unidade assumiu o papel articulador junto aos Ministérios do Trabalho e da Educação para assegurar a execução da Política Nacional de Recursos Humanos da Saúde (PNRHS).

A criação da SGTES constitui um marco na política de recursos humanos da saúde, incorporando duas décadas de discussões acumuladas no processo de constituição do SUS, como a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUS (NOB-RH), o Programa Nacional de Desprecarização do Trabalho no SUS, as Mesas de Negociação Permanente no SUS (MNP-SUS), entre outros. Nesse contexto, a partir de evidências e demandas coletadas pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), o Ministério da Saúde concebeu em 2006 o Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS), com o objetivo de estruturar, qualificar e suprir as secretarias de saúde com ferramentas de gestão para a organização e profissionalização da gestão de pessoas no sistema de saúde.

Trata-se de um programa de cooperação técnica e financeira visando a qualificação das estruturas de RH nas secretarias estaduais e municipais de saúde (Magnago et al. 2017).

Entre 2006 e 2011 a iniciativa atingiu mais de 500 municípios, incluindo todas as capitais, e todo os 27 governos estaduais. O programa é um marco em termos de cooperação federativa na área de gestão de pessoas no setor público (OPAS, 2018) e se organizou em torno de quatro componentes:

1. O financiamento para a estruturação das áreas de recursos humanos nas secretarias municipais e estaduais de saúde, por meio da aquisição de mobiliário e equipamentos de informática
2. A disponibilização, pelo Ministério da Saúde, de sistema de informações gerenciais para a gestão de pessoas na saúde
3. A capacitação das equipes de RH das secretarias municipais e estaduais de saúde
4. A criação de um fórum de coordenação nacional em gestão de pessoas na área da saúde, por meio do Sistema Nacional de Informações em Gestão do Trabalho no SUS.

Entre 2011 e 2014 o programa passou por um processo de reestruturação, atualizando seus objetivos estratégicos em torno de quatro novos eixos:

1. A valorização de práticas inovadoras de gestão de recursos humanos em saúde (através do financiamento direto, da oferta de assistência técnica e da implementação de iniciativas de reconhecimento público, por meio do prêmio InovaSUS).
2. O fortalecimento do relacionamento de trabalho em saúde, oferecendo suporte técnico e financeiro para a instalação de mesas de negociação permanente em estados e municípios e a implementação dos protocolos de negociação sindical elaborados pela Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP/SUS)
3. A qualificação dos profissionais da área de gestão de pessoas no SUS, por meio da criação de cursos de especialização e aperfeiçoamento de nível médio e superior
4. O fortalecimento dos sistemas de informação sobre força de trabalho do SUS, como a disseminação da [plataforma Arouca](#) (portal nacional de capacitação na área da saúde) e de outros componentes da gestão da informação em RH da saúde por meio do Sistema Nacional de Informações em Gestão de Trabalho no SUS ([InforSUS](#))

A execução do ProgeSUS alavancou a institucionalidade e os sistemas de informação em gestão de pessoas no âmbito do sistema único de saúde em todo o país, permitindo ao CONASS a realização de levantamentos periódicos sobre a governança de RH nas secretarias estaduais de saúde, e a publicação de pesquisas estruturadas sobre o tema em 2002 e em 2012 (CONASS, 2004; 2015).

A 2ª edição do 2º Levantamento da Organização, Estrutura e Ações da Área de Recursos Humanos das Secretarias Estaduais de Saúde foi realizada em 2012 com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre o funcionamento, a subordinação e a estrutura das áreas de RH das secretarias estaduais de saúde (SES), assim como traçar o perfil dos gestores de RH das respectivas secretarias quanto a sua formação profissional, qualificação e experiência de trabalho. Os dados levantados pela pesquisa por meio de formulários e entrevistas foram organizados em oito blocos: 1) Identificação do gestor de recursos humanos; 2) Caracterizações organizacionais; 3) Processo de planejamento e gestão; 4) Gestão do trabalho; 5) Políticas de incentivos; 6) Avaliação de desempenho profissional, 7) Gestão da educação e; 8) Política Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde.

Os resultados do 2º levantamento indicam uma ampliação do caráter estratégico da gestão de pessoas nas SES. Em 2012, 17 secretarias (ou 63% do total) informaram que as unidades de gestão de pessoas estão diretamente subordinadas ao titular da SES. A título de comparação, em 2003 apenas 14 secretarias relataram situação semelhante (ou 51% do total), e neste período quase metade das unidades de gestão de pessoas estavam subordinadas às áreas de gestão administrativa, financeira ou patrimonial. No entanto, em 2019 o CONASS elaborou um novo levantamento de informações sobre o tema e identificou que as informações sobre o acesso às lideranças das SES coletadas diretamente com os dirigentes de pessoal não eram compatíveis com as informações disponíveis sobre o organograma das secretarias (CONASS, 2019), destacando a existência de organogramas informais. Trata-se de um ponto relevante para o debate sobre a governança das unidades de gestão de pessoas, na medida que explicita a importância dos fatores que determinam diferentes graus de autonomia formal e informal no relacionamento entre as organizações do setor público.

De acordo com os dados coletados nos organogramas das SES sobre o nível hierárquico dos setores de gestão de recursos humanos, e considerando os gabinetes dos secretários como unidade administrativa de primeiro escalão, os dados indicam que em apenas um estado a área de gestão se caracteriza como unidade de segundo escalão, 12 estados estas são unidades de terceiro escalão, em outros 13 estados são unidades de quarto escalão, e finalmente em apenas um estado são consideradas unidades de quinto escalão.

Dados sobre as dimensões das unidades setoriais de gestão de pessoas também foram coletados. Tomando por base 24 estados que responderam a questão, identificou-se uma média de 86 profissionais por estrutura - em meio à notáveis diferenças regionais, com uma média de 174 profissionais por setorial nos estados do sudeste, e a média de 44 profissionais por setorial nos estados da região norte. A composição da força de trabalho das setoriais de gestão de pessoas também apresenta grande variação, com 82% de profissionais com vínculo estatutário nos estados da região sul e apenas 38% de vínculos estatutários nos estados da região norte. Por outro lado, as setoriais com maior proporção de profissionais com ensino superior são as da região centro-oeste, onde o número alcança em média 59%, seguidas das setoriais da região nordeste, com média de 52%. A média de todas as SES é de 45% dos profissionais com ensino superior nas setoriais de recursos humanos.

O caso do Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros (PNAGE)

Em 2005 o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2012) deu origem ao Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros (PNAGE), iniciativa de apoio à modernização dos sistemas de gestão em estados e municípios financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2012). Em 2012 o programa foi reestruturado, e o Ministério deu início à um novo processo de consultas aos Conselhos de Secretários de Estaduais de Administração (Consad) e Planejamento (Coseplan) com o objetivo de elaborar uma agenda federativa de modernização e inovação em gestão pública.

A iniciativa contou novamente com apoio do BID, que instituiu um programa de cooperação técnica-não reembolsável para dar suporte ao processo de diagnóstico e definição de projetos transversais de modernização da gestão pública no país. Foram investidos 379 mil dólares em recursos aportados pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), que já havia apoiado o governo federal brasileiro em projetos de modernização da gestão pública em anos anteriores. No mesmo período o MPOG também estabeleceu programa de diálogos setoriais com a Comissão Europeia para a elaboração de benchmarks sobre modernização da gestão pública em países europeus (Sectorial Dialogues, 2014).

No âmbito destes projetos a então Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), responsável pela implementação do PNAGE no âmbito do MPOG, elaborou uma lista de 20 projetos prioritários, muitos dos quais associados à reforma do sistema de gestão de pessoas no serviço público brasileiro, a saber: Modernização dos sistemas de informação e estatística sobre pessoal e estruturas administrativas no governo federal; Apresentação de plano de composição e recomposição da força de trabalho; Consolidação da legislação de recursos humanos; Revisão dos regimes de pessoal do setor público; Revisão da sistemática dos modelos de provimento (concurso e processo seletivo); Introdução de nova arquitetura de carreiras para a Administração Pública Federal; Qualificação do modelo de gestão das carreiras transversais; Introdução de modelo de gestão por resultados e gestão do desempenho; Aperfeiçoamento do Assentamento Funcional Digital (AFD); Consolidação do Sistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS); Qualificação dos gastos e do modelo de gestão da folha de pagamentos e; Modernização dos sistemas de gestão da terceirização.

É nesse contexto que a SEGES contratou o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gestão de Pessoas na Administração Pública da Universidade de Brasília (GePAP/Unb) para a realização de pesquisa intitulada “Mapeamento do Perfil de Atuação das Unidades de Gestão de Pessoas”, com o objetivo de elaborar um mapa do perfil da capacidade administrativa das unidades setoriais de recursos humanos no governo federal. Foram levantadas informações sobre 1) o perfil das unidades setoriais de RH, 2) seus desafios de gestão e 3) a caracterização do pessoal alocado nesses órgãos. Os resultados da pesquisa evidenciaram que, na opinião dos dirigentes de pessoal em 23 ministérios participantes, predomina nas unidades setoriais de RH um modelo cartorial de gestão de pessoas, caracterizado por forte centralização administrativa e orientação pelo controle operacional de procedimentos (Meneses et al, 2012; Pires e Pastore, 2012).

Neste mesmo período diagnóstico semelhante foi realizado pelo Consad por solicitação do MPOG no âmbito do acordo de cooperação técnica com o BID. Foram avaliados a disponibilidade de informações básicas sobre o funcionamento dos subsistemas de gestão de pessoas em nível subnacional e a arquitetura dos sistemas de informação em recursos humanos de cada estado (Noman, 2012). O estudo é complementar ao diagnóstico realizado sete anos antes com apoio da Fundação de Getulio Vargas em São Paulo, que gerou insumos para o desenho do PNAGE (Storino, 2005), mas as conclusões são semelhantes: as unidades de gestão de pessoas nos estados carecem de protagonismo da definição das políticas de RH e também de capacidade institucional para implementar políticas de pessoal de caráter estratégico.

Lista de siglas

ACGP	Agência Central de Gestão de Pessoas
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
CONASS	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
COSEPLAN	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento
CHCOC	Chief Human Capital Officers Council
CSC	Comissão de Serviço Civil
EEO	Equal Employment Opportunity
FLRA	Federal Labor Relations Authority
GAO	Government Accountability Office
MSPB	Merit Systems Protection Board
NASPE	National Association of State Personnel Executives
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OPM	Office for Personnel Management
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
UGP	Unidade de Gestão de Pessoas

Referências

- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2016). Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems. CQ Press. ([link](#))
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Apresentação realizada por Valéria Salgado, Diretora de Inovação e Melhoria da Gestão Pública no LXXXV Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração. Fortaleza (CE), 7 a 9 de março de 2012. ([link](#))
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. Programa de Cooperação Técnica Não-Reembolsável ATN/FG-12612-BR. Apoio para a Preparação de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros. 2012. ([link](#))
- Bureau of Intergovernmental Personnel Programs, Organizing the Personnel Function (Washington, DC. Civil Service Commission, 1978). Guide to a more effective public service: the legal framework. ([link](#))
- Choi, S. (2012). Comparison of civil service reform in the United States and Korea: Central personnel agencies and senior civil service systems. ([link](#))
- Condados dos Estados Unidos. (2020, abril 28). Wikipédia, a enciclopédia livre. Retrieved 04:09, abril 28, 2020 ([link](#))
- Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS). Estruturação da área de recursos humanos nas Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. - Brasília : CONASS, 2004. 220 p., (CONASS Documenta ; v.1) ([link](#))
- Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS). 2º levantamento da Organização, Estrutura e Ações da área de Recursos Humanos das Secretarias Estaduais de Saúde. – Brasília: CONASS, 2015. 180 p. – (CONASS Documenta, 29) ([link](#))
- Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS). OS desafios da gestão do trabalho nas secretarias estaduais de saúde no Brasil / Janete Lima de Castro... [et al.]. – Brasília: CONASS, 2019. 102 p. – (CONASS Documenta, 32) ([link](#))
- Condrey, Stephen E. (Ed.). (2005). Handbook of human resources management in government. John Wiley & Sons. ([link](#))
- Dresang, D. L. (2017). Personnel management in government agencies and nonprofit organizations. Taylor & Francis. ([link](#))

- Storino, Fábio Franking. Diagnóstico da gestão de recursos humanos dos estados brasileiros. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 a 21 de outubro de 2005. ([link](#)).
- HR Architecture Survey, pesquisa realizada a cada dois anos pela Associação Nacional de Agências Estaduais de Gestão de Pessoas dos Estados Unidos (NASPE, da sigla em inglês para National Association of State Personnel Executives). Foram consultados relatórios ou fragmentos sobre as pesquisas realizadas em [2011](#), [2014](#) e [2017](#) (o acesso à íntegra dos questionários é restrito).
- Little Hoover Commission. (1995). Too many agencies, too many rules: Reforming California's civil service. State of California. ([link](#))
- Magnago, C., Pierantoni, C. R., França, T., Vieira, S. D. P., Miranda, R. G. D., & Nascimento, D. N. (2017). Política de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde: a experiência do ProgeSUS. Ciência & Saúde Coletiva, 22, 1521-1530. ([link](#))
- Meneses et al. Mapeamento do perfil funcional das unidades de gestão de pessoas em órgãos setoriais da administração pública federal. LXXXV Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração. Fortaleza (CE), 7 a 9 de março de 2012. ([link](#)).
- Noman, Oswaldo. Diagnóstico e Recomendações para a Reforma dos Sistemas de Gestão de Pessoas em Governos Estaduais Brasileiros. Projeto de consultoria realizado no âmbito do programa de cooperação técnica ATN/FG-12612-BR - Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e da Gestão Pública nos Estados Brasileiros, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. ([link](#)).
- Northcote, S. H. e C. E. Trevelyan (1854): Report on the organisation of the permanent civil service, together with a letter from the Rev B. Jowett London: Printed by George E. Eyre and William Spottiswoode. ([link](#)).
- Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Relatório de Conclusão do Termo de Cooperação Técnica 57 (TC57), assinado em 2008 entre a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (Ministério da Saúde) e a OPAS, finalizado em 2018. ([link](#))
- Pires e Pastore. A experiência da pesquisa 'Mapeamento do perfil de atuação das unidades de gestão de pessoas (UGP) da administração pública federal'. LXXXV Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração. Fortaleza (CE), 7 a 9 de março de 2012. ([link](#))
- President's Reorganization Project (US), & United States. Office of Management. (1977). Personnel Management Project (Vol. 2). Executive Office of the President, Office of Management and Budget. ([link](#))

- Sectorial Dialogues. Comissão Europeia. Diálogos Setoriais sobre Governança Pública. Estudos realizados entre 2010 e 2014, com recursos da cooperação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Comissão Europeia. ([link](#))
- Shapek, R. A. (1980). The Intergovernmental Personnel Act Program and Management Capacity Development. Public Personnel Management, 9(2), 75-85. ([link](#))
- U.S. Civil Service Commission, Bureau of Intergovernmental Personnel Programs. The Intergovernmental Personnel Act: improving public service delivery. (1978). ([link](#))