

Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil¹

Izabela Corrêa

Inspier, São Paulo - SP, Brasil

Marizaura Camões

Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília - DF, Brasil

Jans Meyer-Sahling

Universidade de Nottingham, Nottingham, Inglaterra

Kim Mikkelsen

Universidade de Roskilde, Roskilde, Dinamarca

Christian Schuster

University College of London, Londres, Inglaterra

No atual sistema de cargos e carreiras do Poder Executivo federal brasileiro, servidores públicos que não ocupam cargos de livre provimento têm duas maneiras preponderantes para alcançar um patamar salarial mais elevado: antiguidade ou aprovação em concurso público para uma carreira mais bem remunerada. Neste artigo, sugerimos que essas maneiras de ascensão afetam, negativamente, a motivação para o serviço público. Primeiro, elas transferem os incentivos dos servidores públicos em início de carreira de desempenho no trabalho para preparação para concursos de carreiras com salários mais elevados, e simultaneamente os privam de outras formas de ascensão quando nos estágios intermediários e avançados de suas carreiras. Segundo, elas geram desigualdade salarial entre carreiras, desmotivando servidores públicos com responsabilidades semelhantes em carreiras com remunerações inferiores. Dados de nosso *survey* com 2.800 servidores públicos de 14 instituições do Governo Federal oferecem indícios acerca da importância de reduzir essas distorções de incentivo.

Palavras-chave: incentivos, remuneração, motivação de servidores públicos

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i3.3408> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 31 de julho de 2018 e aceito em 03 de agosto de 2020.]



¹ Os autores agradecem à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) por viabilizarem a realização desta pesquisa. Agradecemos, também, a Letícia Gomes Maia, Pedro Palotti e aos pareceristas pelos comentários às versões preliminares deste artigo.

Distortions of incentive to performance and reduction of motivation in the federal public service in Brazil

In the current structure of careers in the Brazilian Federal Government, public officials who do not hold a DAS position have two predominant ways of reaching a higher salary level: years of service and passing a written examination for a higher paid public service career. We argue in this paper that these pathways affect in a negative way public service motivation. First, they shift incentives of early career public officials from job performance towards preparing for higher paid career exams, while depriving officials in middle and later stages of their careers of any advancement opportunities. They also cause salary inequity between careers, demotivating officials with similar responsibilities in lower paid careers. Through statistical analyses of data from an original survey with 2,800 public servants in 14 federal government institutions in Brazil, our findings point to the importance of reducing incentive distortions in Brazil's public service.

Keywords: incentives, remuneration, motivation of public officials

Las distorsiones de incentivos para el desempeño y la reducción de la motivación en el servicio público del Gobierno Federal de Brasil

En la estructura actual de carreras en el gobierno federal brasileño, los funcionarios públicos que no disfrutan un puesto de DAS tienen dos formas predominantes de alcanzar un nivel de salario más alto: la antigüedad y la aprobación en examen para una carrera en el servicio público que tenga una mejor remuneración. Proponemos en este trabajo que estas vías afectan negativamente la motivación en el servicio público. Esas alternativas transfieren los incentivos de los funcionarios de temprana carrera del desempeño laboral a la preparación para exámenes de carrera que ofrecen mejores salarios, así como privan aquellos con mayor antigüedad en su carrera de oportunidades de ascenso. También causan inequidad salarial entre las carreras, desmotivando a los funcionarios con responsabilidades similares en las carreras de más baja remuneración. Datos de una encuesta con 2.800 servidores públicos en 14 instituciones del gobierno federal proporcionan evidencia sugestiva para la importancia de reducir las distorsiones de los incentivos en el servicio público.

Palabras claves: incentivos, remuneración, motivación de los funcionarios públicos

I. Introdução

Por que alguns servidores públicos são motivados a trabalhar e a servir ao público e outros não? Uma resposta clássica vem da postulação de Max Weber (1978) segundo a qual estruturas burocráticas moldam o comportamento burocrático. Para ele, onde os servidores públicos são recrutados por meio de provas escritas de conhecimento, com proteções vitalícias ao longo da carreira (estabilidade), promoções previsíveis e progressão salarial, os servidores desenvolvem um espírito de equipe (*esprit de corps*) em torno do compromisso com o serviço público. Weber (1978) contrapôs essa noção de ‘burocracia’ a um ‘Estado patrimonial’, no qual os servidores públicos dependem de líderes políticos para recrutá-los, promovê-los e demiti-los à vontade. Comparativamente a esses Estados patrimoniais, as estruturas burocráticas weberianas trouxeram importantes avanços, incluindo maior crescimento econômico (EVANS; RAUCH, 1999), redução da pobreza (HENDERSON; HULME; JALILIAN; PHILLIPS, 2007), menos corrupção (DAHLSTROM; LAPUENTE; TEORELL, 2012; NESHKOVA; KOSTADINOVA, 2012; OLIVEROS; SCHUSTER, 2018; RAUCH; EVANS, 2000), maior investimento em infraestrutura (RAUCH, 1995), melhor regulamentação (NISTOTSKAYA; CINGOLANI, 2016) e melhores resultados em saúde (CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015).

Apesar de tais conquistas, a gestão do serviço civil com base em princípios weberianos não é, de todo, isenta de críticas – especialmente em países da OCDE, nos quais a gestão de recursos humanos é, em geral, menos politizada e, conseqüentemente, onde preocupações com a politização da gestão do serviço civil são menos centrais na agenda de governo. Como a principal teoria divergente, os defensores da *New Public Management* (NPM) argumentam em favor do alinhamento da prática de gestão do serviço civil com práticas privadas de gestão de pessoal, as quais preveem menos proteções de estabilidade no emprego e pagamento com base em desempenho e promoções (ver, entre outros, MANNING, 2001). A intuição básica do modelo é simples: servidores públicos são mais motivados a trabalhar e a servir ao público se enfrentarem incentivos materiais para isso. O resultado de reformas da NPM é, contudo, misto (ver, entre outros, LODGE; GILL, 2011).

No Brasil, especificamente no Governo Federal, a prática de gestão do serviço público civil tem se colocado majoritariamente do lado dos defensores da burocracia weberiana. Os servidores públicos, em geral, são empregados com contratos vitalícios, com proteção legal do trabalho, e possuem promoções e aumentos salariais determinados, na prática, por tempo de serviço, em vez de desempenho (LLANO, 2014; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2010).² A estrutura hierárquica, por sua vez, é formada por cargos de livre provimento – os chamados cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE) –, que não possuem critérios específicos para ocupação. Atualmente são 22.827 cargos para um total de 634.871 servidores, o que significa que a maior parte dos servidores públicos provavelmente jamais ocupará um DAS ou um FCPE em toda sua vida profissional.³

É válido ressaltar que isso não quer dizer que não haja incentivos não remuneratórios ao desempenho no serviço público federal – tal como reconhecimento da chefia – ou fatores motivacionais intrínsecos – como altruísmo, comportamento pró-social, comprometimento com objetivos institucionais, senso de dever, responsabilidade de servir à sociedade e ao interesse público. Tais fatores podem estar presentes. Contudo, o problema de pesquisa que exploramos neste artigo são as distorções de incentivos remuneratórios e seu impacto na motivação de servidores públicos federais. Desviando-se do ideal da burocracia de Weber, os servidores públicos federais no Brasil podem aumentar seus salários sendo aprovados em concursos públicos para carreiras mais bem pagas dentro do setor público, nas quais realizariam tarefas semelhantes, mas receberiam salários mais altos. Adicionalmente, servidores públicos não ocupantes de DAS ou FCPE nos estágios intermediários e avançados de suas carreiras não possuem ingerência sobre suas carreiras ou mecanismos de ascensão profissional.

Em resumo, argumentamos que essas práticas que distorcem os incentivos no trabalho reduzem a motivação no serviço público civil federal brasileiro. Tal distorção,

² Sobre estabilidade no trabalho, há mecanismos para demissão de servidores públicos por meio de processo administrativo disciplinar previstos na Lei nº 8.112/1990. Adicionalmente, encontra-se em tramitação no Congresso projeto de lei para regulamentar a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho (PLS nº 116/2017).

³ Dados coletados no Painel Estatístico de Pessoal em julho de 2018. Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Trata-se de painel com dados mensais demonstrativos sobre a despesa de pessoal da União, distribuição por órgão e entidade da administração federal, número de servidores públicos e distribuição por faixa de remuneração e informações organizacionais.

aliada à desigualdade remuneratória entre carreiras, desmotiva em especial servidores públicos com responsabilidades semelhantes em carreiras com remuneração inferior. Para investigar essas hipóteses, realizamos um estudo exploratório por meio de análises estatísticas a partir de dados de uma pesquisa original com 2.800 servidores públicos de 14 instituições do Governo Federal brasileiro. Nossos resultados apontam para a importância de reduzir distorções de incentivo no serviço público no Brasil, em particular reduzindo a desigualdade salarial entre carreiras com responsabilidades semelhantes e vinculando avanços na carreira ao desempenho no trabalho.

II. Distorção de incentivos no serviço público brasileiro

Legalmente, a gestão de cargos e carreiras é regida pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cujo art. 3 determina que “o cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”. A lei não trata da questão de estruturas de carreiras especificamente. Na prática, no Executivo federal, as “carreiras” funcionam como uma série de classes que são alcançadas, primordialmente, a depender do tempo de serviço na administração.

Para melhor compreender a relevância da distorção de *performances* no serviço público no Brasil, esta seção explica o funcionamento da estrutura de cargos e carreiras, o sistema de promoção com base em tempo – senioridade – e o funcionamento da hierarquia, por meio dos cargos em comissão.

a. Estruturas de cargos e carreiras e estruturas remuneratórias

O serviço público federal brasileiro é, ao mesmo tempo, caracterizado pela presença de múltiplas carreiras com, muitas vezes, responsabilidades comparáveis e larga disparidade salarial. Como consequência, servidores públicos com responsabilidades profissionais similares e que realizam atividades similares – mas que fazem parte de carreiras distintas – recebem salários diferenciados. Essa situação oferece incentivos para que servidores públicos tentem passar em concursos para carreiras que pagam melhor.

Segundo relatório de agrupamento funcional realizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, referente a dados de 2012, o Executivo contava com 2.938 estruturas de cargos (BRASIL, 2013)⁴. O relatório previa um agrupamento para 50 cargos, o que não foi realizado até o momento da publicação deste texto. A Figura 1 apresenta a amplitude remuneratória das diversas estruturas de carreira, na qual a maior remuneração é 20,2 vezes maior que a menor.

Figura 1 | Maior/menor remuneração por escolaridade do cargo/posto ou graduação

Maior/Menor por Escolaridade do Cargo/Posto ou Graduação

Nível Superior

▶ **Maior Remuneração NS: R\$ 29.604,70**

▶ **Menor Remuneração NS: R\$ 2.236,30**

Nível Intermediário

▶ **Maior Remuneração NI: R\$ 10.830,39**

▶ **Menor Remuneração NI: R\$ 2.073,29**

Nível Auxiliar

▶ **Maior Remuneração NA: R\$ 5.445,44**

▶ **Menor Remuneração NA: R\$ 1.467,49**

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal (2018).⁵

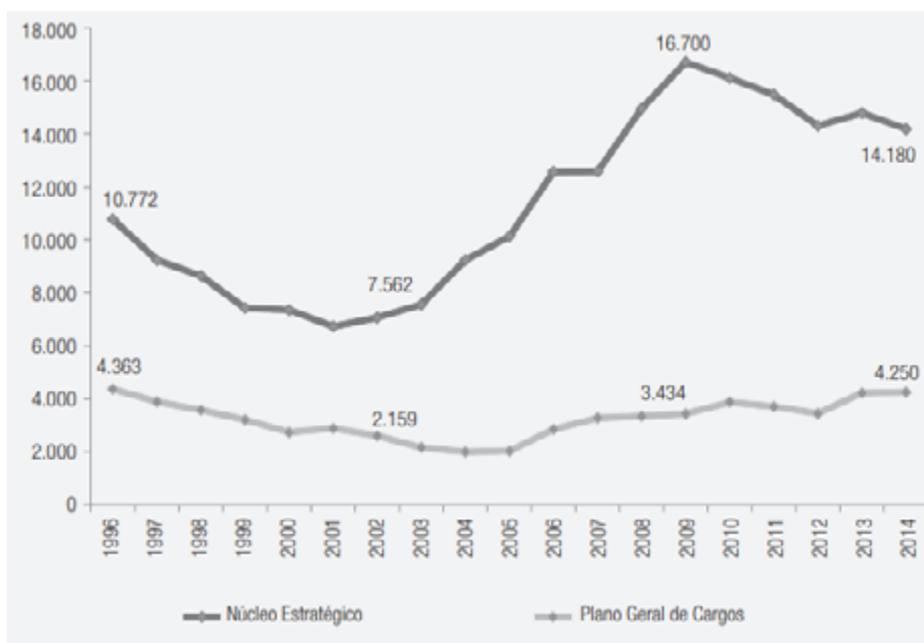
Essa discrepância de remuneração se dá em decorrência de, conforme supracitado, o Governo Federal ter adotado, desde 2003, uma política de forte valorização do chamado núcleo estratégico, ou carreiras típicas de Estado. Segundo Cavalcante e Carvalho (2017), até 2002 os servidores do chamado Plano Geral de Cargos do Poder Executivo recebiam,

⁴ Trata-se de relatório não publicado disponibilizado pela equipe da Secretaria de Gestão de Pessoas do MP.

⁵ Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acessado em julho de 2018.

em média, uma remuneração correspondente a 40% das carreiras do núcleo estratégico.⁶ Essa diferença aumentou nos anos seguintes, chegando ao ápice em 2009 e retornando para o patamar de 30% a partir de 2014 (Gráfico 1).

Gráfico 1 | Evolução da remuneração média de servidores civis ativos do Poder Executivo, 1996-2014 (R\$ corrigidos pelo IPCA)⁷



Fonte: Cavalcante e Carvalho (2017).

Embora as atribuições das carreiras típicas de gestão possam ter níveis de complexidade e exigências de desempenho que justifiquem a diferença salarial, a amplitude da diferença gera dificuldades significativas na gestão de pessoas. Um dos exemplos claros dessa discrepância é a diferença salarial entre servidores membros de carreiras estratégicas e os dirigentes de suas organizações, em que os primeiros têm salários significativamente superiores em relação aos últimos, quando esses pertencem a carreiras de menor remuneração ou quando não possuem vínculo estável com a administração. Outro

⁶ Estabelecido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) como o setor no qual as decisões estratégicas são tomadas. Além dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, algumas carreiras do Executivo – responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas – compõem esse núcleo.

⁷ Nesse caso, as diferenças entre as remunerações dessas carreiras são relativamente baixas, com um desvio-padrão em torno de 16% da média durante o período analisado. Os valores deflacionados com base no índice de preços ao consumidor amplo (IPCA/IBGE) (dezembro do respectivo ano × dezembro de 2014).

exemplo de discrepância ocorre em organizações que possuem servidores de diferentes carreiras executando atividades similares e recebendo remunerações diferentes – o que ocorre especialmente em ministérios, autarquias e fundações que não possuem carreira própria ou cujas carreiras pertencem ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.

Nesse sentido, é importante destacar que um dos principais determinantes da definição das remunerações dos servidores públicos federais, no momento, é o poder de barganha dos sindicatos das carreiras e o “sinal” dado pelas carreiras com maior poder de pressão política, que criam uma referência para as demandas salariais dos demais grupos” (BARBOSA-FILHO, 2018, p. 6). A **referência** ou sinalização remuneratória, por questões legais da definição do teto, em geral se dá pelo Judiciário, que é seguido pelos servidores do Legislativo e do Executivo. Mantendo o debate no âmbito do Executivo federal, a análise elaborada por Barbosa-Filho (2018), ao explicitar o processo de barganha salarial das carreiras no Executivo federal, também deixa claro que, da perspectiva material, os servidores públicos recebem incentivos com potencial para distorcer seus incentivos para o trabalho e para servir ao público, uma vez que certas carreiras tendem a conseguir seu pleito de forma mais efetiva e antes que outras:

- 1) Os parlamentares reajustam o teto de remuneração, normalmente a partir de proposta do Judiciário (que pode propor seu próprio teto).
- 2) A maioria dos procuradores do Ministério Público e juízes recebem um reajuste automático, pois seus vencimentos estão atrelados ao teto de remuneração do STF. [Supremo Tribunal Federal]
- 3) Os procuradores do Executivo demandam salários equivalentes aos seus pares no Judiciário e no Ministério Público.
- 4) Os Delegados da Polícia Federal e Auditores da Receita demandam salários equivalentes aos da área jurídica do governo.
- 5) Os Analistas do Tesouro, do Orçamento, do Banco Central e carreiras similares demandam salários equivalentes aos da Receita e da Polícia Federal.
- 6) As carreiras das áreas técnicas dos “Órgãos de Estado” demandam reajustes similares aos obtidos pelos analistas (nível superior *versus* nível técnico) (BARBOSA-FILHO, 2018, p. 9). [Acréscimo dos autores]

Além da diferença entre as carreiras do Poder Executivo, conforme indicado anteriormente, há discrepâncias entre carreiras que desempenham atividades semelhantes nos três Poderes. Em 2017, por exemplo, enquanto um analista administrativo de nível superior do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo recebia uma remuneração inicial de R\$ 5.739,09, os cargos equivalentes nos Poderes Judiciário e Legislativo tinham remunerações iniciais, respectivamente, de R\$ 11.006,82 e R\$ 22.580,85.⁸ Análise feita por Palotti e Freire (2015) demonstra que a despesa média mensal com um servidor público no Poder Executivo (R\$6.968,00) representava menos da metade da despesa com um servidor do Poder Legislativo (R\$14.069) ou do Judiciário (R\$13.276) no ano de 2013.

Aliada à discrepância remuneratória dentro do Executivo e entre os Poderes está a questão dos mecanismos de progressão profissional. Atualmente, a maior parte dos cargos tem progressão baseada em tempo de serviço e resultados da avaliação de desempenho – a cada 12 ou 18 meses o servidor que possua uma avaliação de desempenho satisfatória muda de classe ou padrão e recebe um aumento remuneratório. Elvira (2018), ao estudar o sistema de avaliação de desempenho do Governo Federal brasileiro, identificou que a maioria das avaliações são pontuadas com escore máximo. Segundo o autor, as avaliações são indulgentes, porque as gratificações a elas atreladas são identificadas como salário, não há uma aceitação dos resultados, alta rotatividade das chefias, receio de pedidos de transferências, camaradagem entre os servidores e estabilidade. De forma geral, a avaliação funciona de maneira pró-forma, em que todos os servidores recebem notas boas nos quesitos, fazendo com que grande parte dos servidores atinja a remuneração máxima da sua carreira em cerca de 20 anos. Em alguns casos, esse período é ainda menor em decorrência da heterogeneidade na quantidade de classes e padrões de progressão profissional. Há, também, exceções nas quais são exigidas participação dos servidores em programas de capacitação. Mas, *grosso modo*, quase a totalidade dos servidores chegará no nível final das carreiras exclusivamente com o passar dos anos.

b. Progressão funcional na administração pública federal

No Brasil, o sistema de hierarquia de cargos no Poder Executivo federal tem sido composto, desde a década de 1960, pelo Sistema de Cargos de Direção e Assessoramento

⁸ Considerando vencimento básico e gratificações.

Superior, mais conhecido como DAS.⁹ Esses cargos, criados na reforma de 1967, são de nomeação discricionária e têm o provimento regido pelo critério da confiança (Lei nº 5.645 de 1970, art. 3º). Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal, nos últimos 10 anos o quantitativo de DAS esteve em torno de 20 mil cargos.¹⁰ Os DAS são estruturados em seis níveis: sendo os de um a três considerados cargos de direção ou assessoria intermediária; os de quatro e cinco correspondem aos níveis de direção e assessoria do alto escalão da administração federal; e o seis se refere a secretários nacionais, dirigentes máximos de autarquias e fundações, e subsecretários de órgãos da Presidência da República.¹¹

Em 2005, por meio do Decreto nº 5.497, foi estabelecido que 75% dos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por pessoas com vínculo com a administração pública. Conforme brevemente supracitado, medida mais recente nesse sentido foi a Lei nº 13.346/2016, que determinou a transformação de 10.462 DAS em FCPE (Funções Comissionadas do Poder Executivo), cuja nomeação é restrita a servidores de carreiras de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei também deixou um espaço para o estabelecimento de critérios de ocupação de cargos ao prever que ato do Executivo federal definiria os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação das FCPE e dos cargos em comissão do Grupo DAS.

Em resumo, os critérios para ocupação de cargos no Executivo federal obedecem a restrições apenas de natureza do vínculo com a administração e não guardam relação direta com desempenho no trabalho. Assim, apesar de a promoção a cargos DAS servir como incentivo de *performance* para os servidores públicos federais, ele provavelmente é um incentivo fraco para a maior parte dos servidores públicos federais. Primeiro, porque grande parte dos servidores públicos provavelmente jamais ocupará um DAS ou um FCPE em toda sua vida profissional. Atualmente são 22.827 mil cargos para um total de 634.871 servidores (BRASIL, 2018).

⁹ Apesar de suas competências e atribuições terem alterado ao longo dos anos, conforme ressaltam Cavalcante e Carvalho (2017:), o provimento nos cargos de Direção e Assessoramento Superior sempre foi flexível.

¹⁰ Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acessado em julho de 2018.

¹¹ Em alguns órgãos da administração indireta, os ocupantes de DAS 6 recebem nomenclaturas diferentes (como em agências reguladoras, por exemplo), mas exercem função similar de direção e assessoramento e são de livre nomeação e exoneração.

Segundo, promoções para cargos DAS não são, necessariamente, baseadas em desempenho. Eles podem ser ocupados por pessoas que não reúnem as competências necessárias, e os servidores públicos que apresentarem um bom desempenho no exercício do cargo também podem perdê-lo por questões não relacionadas ao desempenho, especialmente em mudanças de governo. Desde a criação do sistema de DAS, algumas reformas foram implementadas no sentido de ampliar a profissionalização desses cargos. As tentativas, contudo, têm se restringido à tentativa de sair de um modelo *position-based*, no qual podem ser recrutadas pessoas de dentro ou fora da burocracia, para modelos *career-based*, no qual o recrutamento deve ser restrito às pessoas com vínculo formal com a administração pública (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2010).

Adicionalmente, há espaço significativo para *political appointment* e influência de redes pessoais nas promoções para cargos DAS, conforme sugerido por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015). Estudos recentes, que se dedicaram a compreender como tem ocorrido a ocupação desses cargos, demonstram, nessa linha, que as nomeações ocorrem de forma mais acentuada logo após as mudanças de governo. Contudo, a maior parte de tais nomeações é de servidores públicos que ocupavam cargos em outras organizações públicas previamente, revelando que tempo de experiência no Governo Federal é um fator que impacta na nomeação da média e alta gerência, ou seja, DAS 4 a 6 (FREIRE *et al.*, 2014). Outro aspecto relevante evidenciado é que as pessoas em posições mais altas têm qualificação acadêmica superior aos ocupantes das posições mais baixas no nível hierárquico.

Por fim, as nomeações para cargos de livre nomeação podem ser, também, resultado da estruturação e distribuição de servidores públicos no governo (LOPEZ, 2015). Nas organizações menos institucionalizadas e que não possuem carreiras próprias ou estruturadas, a nomeação de pessoas sem vínculo com a administração pública é maior, pois os cargos são utilizados para recomposição de força de trabalho. O autor também relata que não é possível afirmar que haja uma ampliação do *political appointment*. Apesar disso, ele conclui que sistemas parametrizados de seleção para ocupação desses cargos poderiam melhorar o desempenho e incentivo para ampliação da qualificação e entrega de resultados por parte dos servidores públicos. É pouco crível que as organizações públicas consigam manter alto nível de desempenho

considerando uma taxa de 30% de *turnover* de suas gerências intermediárias ao ano. Conforme argumentado por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), a alta rotatividade e a falta de critérios para nomeação são questões que podem exercer um efeito nocivo, inclusive na implementação de políticas públicas.

Por esses motivos, o sistema de DAS é insuficiente, por si só, para sanar as falhas de incentivos a fim de que a maior parte dos servidores de carreiras desempenhe suas funções e sirva ao público. Nosso argumento, portanto, enfatiza os incentivos de *performance* da maior parte dos servidores públicos que não têm prospecto de serem promovidos a ocupar um cargo DAS (e, portanto, não seriam incentivados a desempenhar alta *performance* por esse prospecto).

III. Argumento teórico: distorções de incentivo e desmotivação no serviço público

Apresentamos acima estudos que detalham as distorções de incentivo no serviço público federal no Brasil. Nesta seção, apresentamos hipóteses de que tais distorções de incentivos reduzem a motivação no serviço público federal brasileiro.

Primeiramente, a conjunção de desigualdade salarial entre carreiras com a possibilidade da mudança de carreiras ocorrendo apenas por meio de concursos públicos, que desconsideram o desempenho prévio dos servidores no trabalho, reduz a motivação no serviço público civil por meio de pelo menos dois mecanismos. Em primeiro lugar, desloca o esforço que deveria estar centrado no desempenho no trabalho para o estudo para concursos públicos. Em outras palavras, o incentivo material, ou seja, salários e benefícios, estimula os servidores públicos a, em vez de procurar servir melhor ao cidadão, estudar para passar em concursos para carreiras mais bem remuneradas.

Além disso, desigualdade remuneratória entre servidores que realizam atividades similares reduz a moral no serviço público. Conforme enfatizado em diversos estudos (ver, por exemplo, BREZA; KAUR; SHAMDASANI, 2016), a motivação no trabalho é influenciada não apenas por incentivos remuneratórios, mas também pela percepção de remuneração relativa, ou seja, comparativamente à de colegas de trabalho. Fazer jus a um salário

menor relativamente a servidores públicos que desempenham funções similares viola a percepção de que a organização os trata de maneira justa. Consequentemente, servidores públicos retêm esforços. Em outras palavras, a desigualdade remuneratória entre carreiras que possuem responsabilidades semelhantes no serviço público federal e cuja diferença remuneratória não se justifica por motivos de desempenho provavelmente viola o senso de justiça dos servidores públicos e, consequentemente, sua disposição de aumentar seu empenho no trabalho e servir ao público. Podemos, portanto, propor a seguinte hipótese:

Hipótese 1 (H1): Servidores públicos que têm a percepção de que outros servidores em carreiras com responsabilidades similares ganham mais são menos motivados para servir ao público.

Em segundo lugar, pode-se esperar que tal desmotivação no serviço público federal seja agravada pela ausência de incentivos materiais vinculados ao desempenho ou à promoção. Tanto a teoria da equidade quanto a da expectativa sugerem que os servidores públicos são menos motivados a se esforçar para servir ao público quando seu desempenho no trabalho não tem relevância para suas perspectivas salariais e de promoção. A teoria da equidade sugere que os funcionários públicos buscam equilíbrio entre seus insumos e suas entregas (ADAMS, 1965). Eles aumentam suas entregas – incluindo seu serviço ao público – onde os seus insumos (por exemplo, o seu salário ou perspectivas de carreira) aumentam proporcionalmente. Da mesma forma, pode-se argumentar, com base na teoria da expectativa, que os servidores públicos estarão motivados a aumentar o empenho no trabalho e a servir ao público se souberem que isso resulta em benefícios para eles, incluindo, por exemplo, melhores salários e melhores perspectivas de promoção (VROOM, 1964). Tanto a teoria da equidade quanto a da expectativa oferecem base teórica para argumentarmos que os servidores públicos são menos motivados a se esforçar para servir ao público quando seu desempenho no trabalho não tem relevância para suas perspectivas salariais e de promoção. Ambas as lentes dessas teorias clássicas, entre outras, dão credibilidade a uma segunda hipótese:

Hipótese 2 (H2): Servidores públicos que não têm qualquer incentivo salarial para aumentar seu empenho no trabalho estarão menos motivados para servir ao público.

IV. Dados e método

O questionário utilizado para testar nossas hipóteses faz parte de um estudo internacional, realizado em dez países, sobre gestão do funcionalismo público, aplicado no Brasil em colaboração com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).¹² Uma amostra aleatória de 26.616 servidores públicos, estratificada por órgão, em 14 instituições públicas federais, recebeu um convite enviado pelo MPDG para responder ao questionário da pesquisa entre os meses de julho e setembro de 2017. No total, 2.830 servidores públicos responderam ao questionário. A população da pesquisa representa todos os servidores públicos de 10 instituições, em Brasília. Em quatro das instituições (Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Instituto do Seguro Nacional e Advocacia Geral de União), informações de localidade dos servidores públicos não puderam ser recuperadas ao compilar os dados da população do *survey*, de forma que todos os servidores que compunham a amostra dessas instituições, inclusive de fora de Brasília, foram convidados a participar. O questionário foi realizado via internet, de julho a setembro de 2017, usando a plataforma Qualtrics.

A taxa de resposta (11%) foi relativamente baixa, comparativamente àquela nos demais países da pesquisa (cf. MEYER-SÄHLING; SCHUSTER; MIKKELSEN, 2018). Os respondentes estão concentrados em três instituições, a saber, o Ministério da Fazenda (26%), a Secretaria da Receita Federal (21%) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (9%) (Tabela 1). Adicionalmente, nossos respondentes possuem menos experiência que a maior parte da população de servidores públicos que fizeram parte da pesquisa (Tabela 2). Apesar de nossos respondentes cobrirem um amplo espectro da população dos servidores públicos federais do Brasil, essas limitações na definição da população do *survey* e em sua amostra implicam que podemos apresentar apenas indícios, com base em evidências, para nosso argumento sobre o serviço público civil no Governo Federal brasileiro.

¹² Para detalhes do *survey* internacional, ver Meyer-Sahling, Schuster e Mikkelsen (2018).

Tabela 1 | Características dos respondentes do questionário

Gênero	
Masculino	59%
Feminino	41%
Idade	
29 ou menos	9%
30-39	30%
40-49	25%
50-59	30%
60 ou mais	7%
Escolaridade	
Básica ou Ensino Médio	5%
Escola Técnica	2%
Graduação	38%
Pós-Graduação Lato Sensu	39%
Mestrado	13%
Doutorado	3%
Anos de serviço público	
0-5 anos	11%
6-10 anos	24%
11-20 anos	28%
21-30 anos	17%
Mais de 30 anos	20%
Instituições	
Controladoria Geral da União	8%
Ministério da Fazenda	26%
Ministério do Meio Ambiente	6%
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	9%
Instituto Nacional da Previdência Social	9%
Secretaria da Receita Federal	21%
Secretaria do Tesouro Nacional	5%
Outros	16%

Fonte: elaboração própria.

Tabela 2 | Representatividade do survey – anos de experiência

Anos de serviço público	População do survey	Amostra do survey
0-5 anos	7%	11%
6-10 anos	15%	24%
11-20 anos	29%	28%
21-30 anos	20%	17%
Mais de 30 anos	29%	20%

Fonte: elaboração própria.

Para medir nossa variável dependente, a saber, motivação para o serviço público (PSM, do inglês *Public Service Motivation*), utilizamos estudos internacionais recentes (por exemplo, KIM *et al.*, 2013; MEYER-SAHLING; SCHUSTER; MIKKELSEN, 2018) e perguntamos aos entrevistados em que medida eles concordam com 16 itens de uma escala PSM padrão (Tabela 3), traduzida para o português por um tradutor profissional, e pré-testada em entrevista cognitiva com 10 servidores federais em Brasília, em maio de 2017.

Tabela 3 | Medidas de motivação para o serviço público

Eu admiro as pessoas que introduzem ou estão envolvidas em atividades que ajudem minha comunidade
É importante contribuir para atividades que atacam problemas sociais
É muito importante para mim encontrar significado a partir do serviço público
Para mim, é importante contribuir para o bem comum
Eu acho que igualdade de oportunidades para os cidadãos é muito importante
É importante que os cidadãos possam contar com a prestação contínua de serviços públicos
É fundamental que, no desenvolvimento de políticas públicas, os interesses de futuras gerações sejam observados
Agir com ética é essencial para servidores públicos
Eu simpatizo com a situação dos menos favorecidos
Tenho empatia por pessoas que enfrentam dificuldades
Fico muito incomodado quando vejo outras pessoas sendo tratadas injustamente
Considerar o bem-estar de outras pessoas é muito importante
Estou preparado para fazer sacrifícios para o bem da sociedade

Acredito em colocar os deveres cidadãos acima dos meus próprios interesses

Estou disposto a arriscar ter perdas pessoais para ajudar a sociedade

Eu seria a favor de um bom plano para dar uma vida melhor aos pobres, ainda que isso me custasse dinheiro

Fonte: elaboração própria.

Para facilitar a interpretação, utilizamos média simples desses indicadores no nível do respondente em nossas análises abaixo.¹³

Nossas principais variáveis independentes medem a ausência de incentivos de desempenho para o avanço remuneratório (ou o que chamamos de **'fatalismo salarial'**); e a presença de carreiras mais bem remuneradas para as quais os entrevistados podem se candidatar e com cujos salários os entrevistados podem se comparar (ou o que chamamos de **'inferioridade salarial relativa'**). Medimos o **fatalismo salarial** com o grau de concordância com a questão: "Não importa o que eu faça, meu salário só melhorará com tempo" (em uma escala de 1 a 5, onde 1 é 'Discordo totalmente' e 5 é 'Concordo totalmente'); e **inferioridade salarial relativa** com a resposta à questão: "Como você avaliaria o salário da sua carreira relativamente ao salário de outras carreiras com responsabilidades similares?" (em uma escala de 1 a 5, de 'Muito mais baixo' a 'Muito mais alto'). As entrevistas cognitivas com servidores públicos em maio de 2017, previamente à implementação do *survey*, sugerem que os respondentes entenderam essas duas medidas conforme o objetivo da pesquisa.

Para fornecer indícios dos efeitos dessas variáveis na motivação do serviço público, realizamos uma regressão em relação à motivação do serviço público em cada uma dessas duas variáveis independentes e aplicamos uma série de controles: gênero, idade, educação, renda, anos de experiência, localidade (localizados, ou não, em Brasília), nível hierárquico (em relação ao DAS/FCPE, com responsabilidades gerenciais, com responsabilidades profissionais ou com responsabilidades de suporte administrativo) e se os entrevistados interagem com cidadãos em seu trabalho. Aplicamos tais controles, dado que estudos anteriores identificaram que eles se correlacionam com motivação do trabalho no serviço público (veja, por exemplo, RITZ *et al.*, 2016; MEYER-SAHLING; SCHUSTER; MIKKELSEN, 2018).

¹³ Nossos resultados são robustos para uso de modelo de equações estruturais, no qual *motivação para o serviço público* é tratado como variável latente (análises disponíveis pelos autores a pedido).

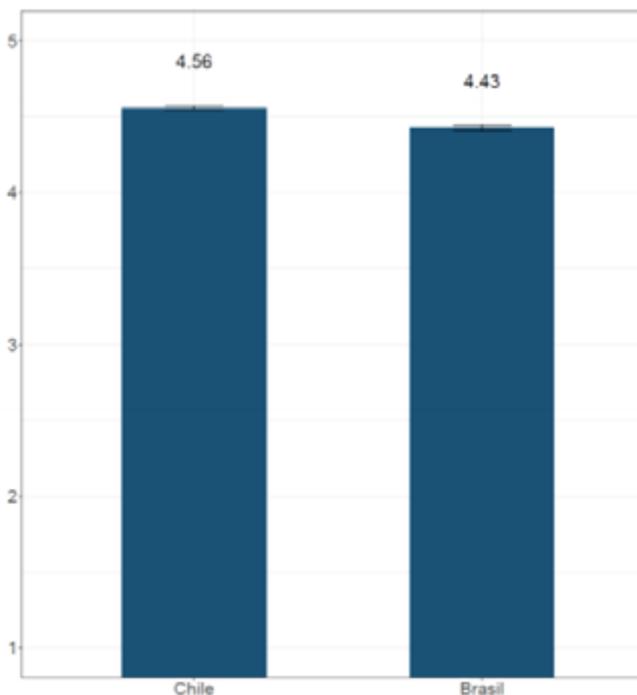
Nossa abordagem nos permite, assim, identificar correlações parciais em dados transversais em regressões lineares (OLS, do inglês *ordinary least squares*). Estes podem, é claro, estar sujeitos à endogeneidade. Dessa forma, nosso trabalho pode fornecer indícios informativos para nossas hipóteses.

V. Resultados

Apresentamos nossos resultados em três partes. Primeiro, expomos dados descritivos sobre nossa variável dependente. Posteriormente, apresentamos os resultados da regressão para nossas variáveis de controle. Por fim, exibimos dados descritivos para nossas variáveis independentes e apresentamos figuras que permitem visualizar seus efeitos em nossa variável dependente.

Quão motivados são os servidores públicos brasileiros para servir ao público? Com base na nossa amostra, os servidores públicos são relativamente motivados para servir ao público, apesar de comparativamente menos que seus pares no Chile – ver Figura 2. Na média, motivação para servir ao público encontra-se em 4.4 (de 5) no Brasil, comparativamente a 4.6 (de 5) no Chile. Cumpre ressaltar, contudo, que medidas de motivação no serviço público estão sujeitas a vieses de desejabilidade social (KIM; KIM, 2016). Assim, essas médias relativamente altas podem denotar uma alta motivação para o serviço público ou uma alta propensão dos servidores públicos no Brasil a responder às perguntas do questionário de maneira socialmente desejável.

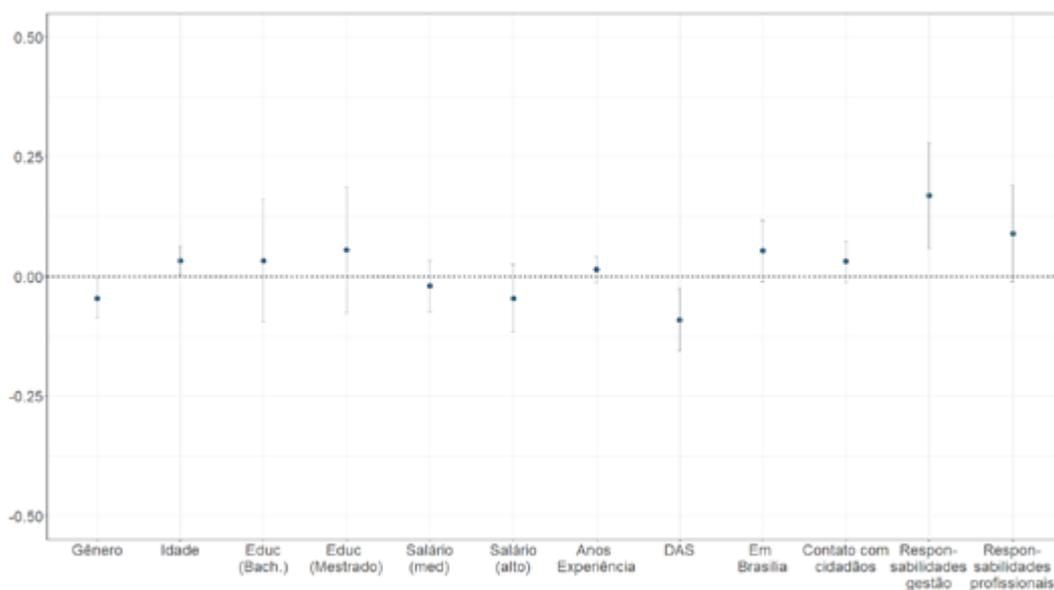
Figura 2 | Motivação para o serviço público no Brasil e no Chile (média simples de 16 indicadores PSM em uma escala de 1 a 5)



Fonte: Meyer-Sahling, Schuster e Mikkelsen (2018).

O que determina variação em motivação para o serviço público na administração pública federal brasileira? Analisando, primeiramente, nossas variáveis de controle, aquelas que aparecem como determinantes significativos são gênero, idade, nível hierárquico e vínculo com o serviço público federal. Controlando por outros fatores, mulheres, servidores públicos mais velhos e servidores públicos que informam possuir responsabilidades gerenciais são mais motivados para servir ao público. Esses resultados estão bastante relacionados com os resultados anteriores de estudos de motivação no serviço público, confirmando, assim, a plausibilidade do nosso modelo econométrico (cf. RITZ *et al.*, 2016). Servidores públicos ocupantes de cargos de DAS são, contudo, menos motivados a servir ao público comparativamente a outros servidores que possuem responsabilidades gerencias, com renda e educação similares, que não ocupam DAS.

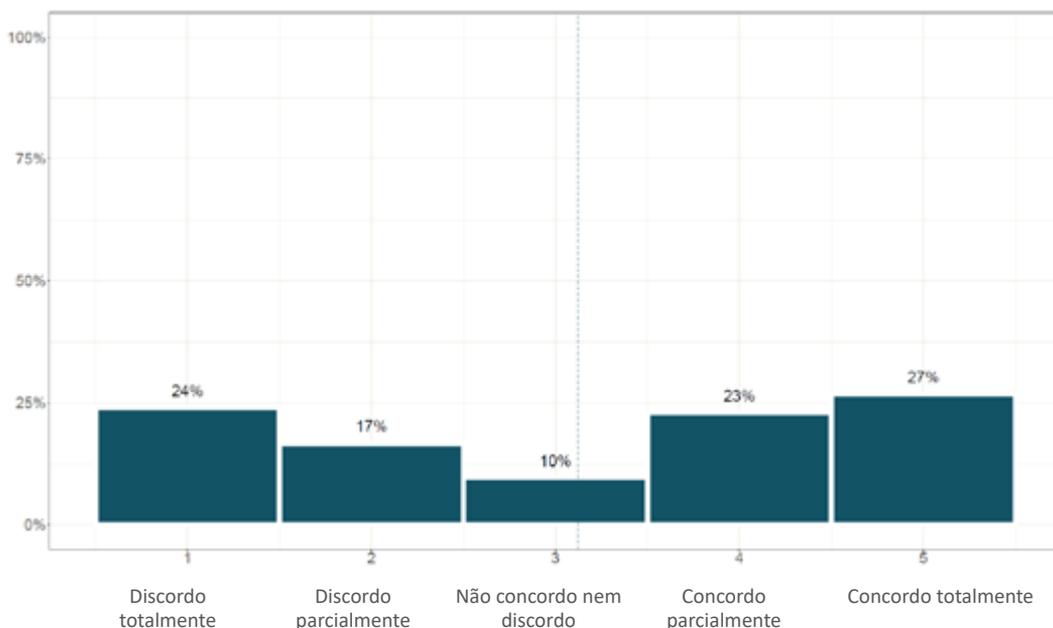
Figura 3 | Os determinantes de motivação na administração federal no Brasil: variáveis de controle



Fonte: elaboração própria.

Qual o papel do **fatalismo salarial** e da **inferioridade salarial relativa** para explicar a variação de motivação no serviço público federal? Descritivamente, ambos fatores parecem constituir relevantes distorções de incentivo. A metade dos servidores públicos que responderam ao questionário concorda, total ou parcialmente, com a afirmação: “Não importa o que eu faça, meu salário só melhorará com tempo” (Figure 4). A minoria (41%) discorda, um pouco ou fortemente, dessa afirmação. Em outras palavras, há um senso de **fatalismo salarial** entre os servidores públicos no serviço público federal brasileiro, e a maioria dos servidores não tem percepção de incentivos de desempenho relacionados ao avanço remuneratório no trabalho. Pelo contrário, apenas uma parcela dos servidores públicos acredita ter qualquer ingerência sobre seu avanço material no serviço público.

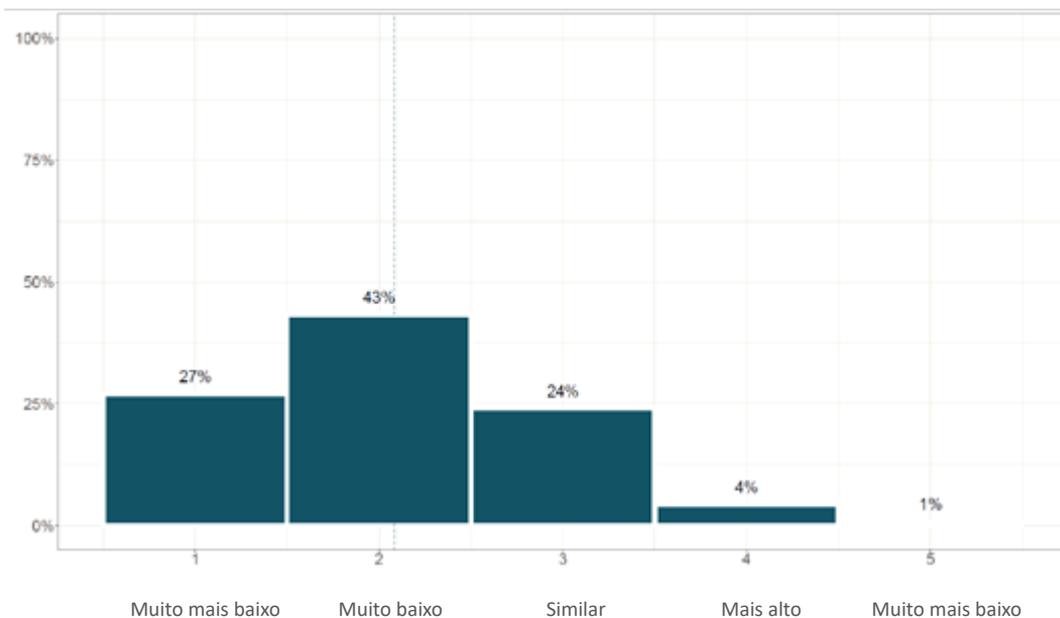
Figura 4 | Fatalismo salarial no serviço público: “Não importa o que eu faça, meu salário só melhorará com tempo”



Fonte: elaboração própria.

Da mesma forma, a percepção de **inferioridade salarial relativa** é generalizada entre os servidores públicos, em decorrência da desigualdade salarial entre carreiras com responsabilidades semelhantes. Quando questionados sobre como avaliariam o salário de sua carreira em relação ao de outras carreiras com responsabilidades semelhantes, 70% dos servidores públicos indicaram que seu salário é menor ou muito menor. Em outras palavras, a maioria dos servidores públicos tem a percepção de que seu salário é inferior ao de servidores em outras carreiras nas quais eles realizariam tarefas semelhantes. Como resultado, uma parte considerável de servidores públicos, caso pretenda um aumento salarial, tem como incentivo se dedicar a estudar para concursos públicos (em vez de se esforçar para aprimorar seu desempenho nos trabalhos que realizam em suas carreiras). Tal incentivo é particularmente pronunciado para servidores públicos em início de carreira. Consequentemente, a maior parte dos servidores públicos se sentirá injustiçada pela forma como o setor público os trata, ou seja, concedendo salários mais altos a colegas que realizam atividades semelhantes. Assim, em teoria, nossa expectativa é de que inferioridade salarial relativa e fatalismo salarial desmotivariam os servidores públicos.

Figura 5 | Inferioridade salarial relativa: “Como você avaliaria o salário da sua carreira relativamente ao salário de outras carreiras com responsabilidades similares?”

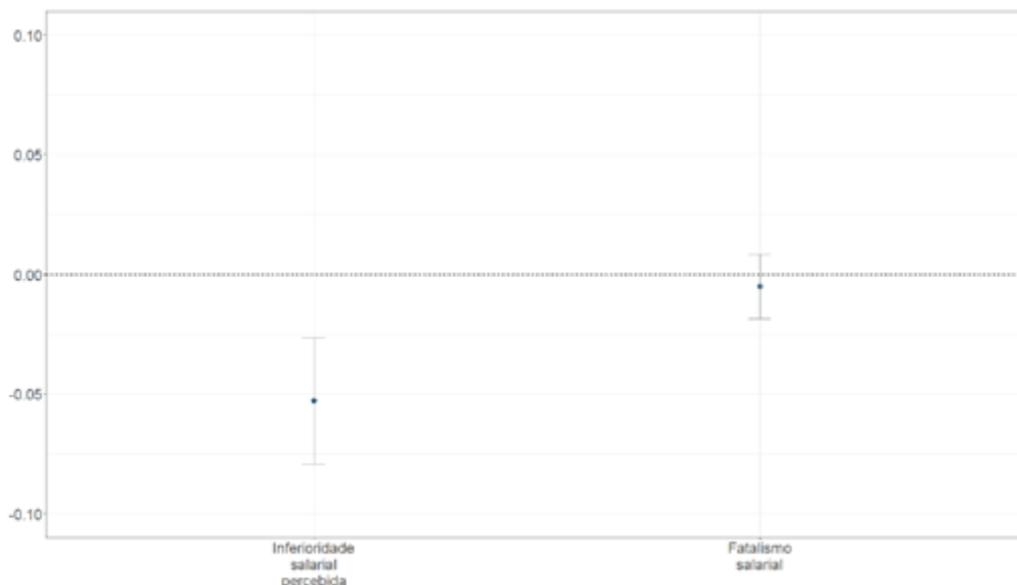


Fonte: elaboração própria.

Fatalismo salarial e inferioridade salarial relativa reduzem a motivação dos servidores para o serviço público, conforme teorizado? Controlando pelas mesmas variáveis de controle apresentadas na Figura 2 e pelas nossas duas variáveis independentes, identificamos que **inferioridade salarial relativa** é estatisticamente significativa (nível de 1%) associada à baixa motivação para o serviço público (Figura 6). **Fatalismo salarial** também possui efeito com sinal negativo. Esse efeito, contudo, não alcança significância estatística.

Esses resultados sugerem que distorções de incentivo reduzem, sim, a motivação dos servidores públicos federais no Brasil. Desigualdade salarial entre carreiras com responsabilidades similares, sem que tal desigualdade possua relação com desempenho, parece, contudo, ter maior impacto que a ausência de incentivos de *performance* relacionada a pagamentos e promoções durante a carreira.

Figura 6 | Os efeitos do fatalismo salarial e inferioridade salarial relativa na motivação para o trabalho



Fonte: elaboração própria.

VI. Conclusões e implicações para políticas públicas

No Brasil, servidores públicos federais que não ocupam cargos DAS têm dois caminhos para ser promovidos ou ter aumentos salariais: passar em um concurso público para uma carreira que é mais bem remunerada ou esperar (ou seja, senioridade). Ou seja, em estágios iniciais de suas carreiras, em vez de se engajar no trabalho para servir ao público, os servidores públicos federais possuem incentivos para se dedicar à preparação para concursos públicos de carreiras com remuneração mais alta. Concomitantemente, servidores públicos nos estágios intermediários ou finais de suas carreiras – ou seja, quando mudar para o estágio inicial de carreiras mais bem remuneradas não é mais atrativo – ficam desprovidos de meios de ingerência em suas carreiras e na progressão salarial. Desempenho no trabalho, na prática, possui papel pouco significativo. Neste artigo, sugerimos que essas distorções de incentivo enfraquecem a motivação dos servidores públicos federais. Por fim, a desigualdade salarial entre carreiras com responsabilidades similares desmotiva os servidores públicos em carreiras com menor remuneração.

Utilizando dados de uma pesquisa com 2.800 funcionários públicos em 14 instituições do Governo Federal, oferecemos indícios de que as supramencionadas distorções de incentivo de fato reduzem motivação no serviço público civil. Os dados da nossa pesquisa sugerem que o comportamento da maioria dos servidores públicos federais percebe essas distorções de incentivo: 70% acham que ganham menos do que colegas em outras carreiras com responsabilidades semelhantes; e 60% não discordam de que, não importa o que façam, seu salário só muda com o tempo. Nossos resultados também sustentam nosso argumento de que essas distorções de incentivo reduzem a motivação no serviço público federal. Os dados indicam, em especial, o efeito danoso da desigualdade salarial entre carreiras com responsabilidades semelhantes.

Os resultados deste estudo ressaltam a importância de reduzir as distorções de incentivo no serviço público federal no Brasil e, acima de tudo, de reavaliar a estrutura salarial de servidores públicos de diferentes grupos de carreira com responsabilidades semelhantes, a fim de aumentar a motivação no serviço público. Essas diferenças salariais desviam-se dos princípios da burocracia weberiana e, como também estão desconectadas do desempenho dos servidores no trabalho, desviam-se dos princípios da burocracia no *New Public Management* (NPM). Uma reforma para equacionar essa questão poderia ser desenhada considerando preceitos weberianos ou gerenciais.

De uma perspectiva weberiana, a fragmentação de carreiras e salários inspira contra um *esprit de corps* em todo o setor público. Uma estratégia de reforma weberiana implicaria na redução, ao longo do tempo, das diferenças da remuneração de servidores públicos em carreiras com responsabilidades semelhantes, por meio de reformas salariais. Alternativamente, e mais drasticamente, carreiras com responsabilidades semelhantes poderiam ser combinadas nas mesmas "carreiras", com remuneração semelhante. Do ponto de vista de uma reforma orientada à NPM, diferenças salariais são justificadas quando se baseiam em diferenças de desempenho. A prescrição para reforma desse ponto de vista seria, portanto, basear a entrada em carreiras com níveis mais altos de remuneração não apenas em resultados de concursos públicos, mas também – para candidatos já no setor público – no desempenho de servidores públicos, por exemplo, em seleções internas pautadas em critérios e indicadores e avaliações externas independentes.

Tanto uma reforma weberiana quanto uma gerencial do presente sistema de carreiras seria, certamente, política e legalmente desafiadora. Mas os dados deste artigo sugerem que elas precisam ser consideradas e debatidas. Nosso trabalho é, sem dúvida, apenas uma exploração inicial dos efeitos das distorções de incentivo no serviço público no Brasil e, portanto, possui limitações. Como observado, a baixa taxa de respostas à pesquisa dificulta a geração de inferências representativas de todo o serviço civil federal brasileiro. Além disso, nossa análise estatística fornece correlações parciais, com base em dados transversais, os quais não necessariamente implicam causalidade. Ademais, nossa variável dependente – motivação para o serviço público – não necessariamente se traduz em maior desempenho no trabalho, embora seja uma correlação frequente, a de motivação no trabalho e desempenho no trabalho (ver RITZ *et al.* 2016). Nossos resultados são, portanto, indícios do efeito negativo de distorções de incentivo no serviço público federal do Brasil.

Esperamos que os resultados desta pesquisa possam inspirar debates acadêmicos e de especialistas acerca da importância de (redução de) distorções de incentivos no serviço público federal brasileiro, a fim de assegurar um serviço público mais motivado e com melhor desempenho.

VII. Referências bibliográficas

ADAMS, J. Inequity in social exchange. In: BERKOWITZ, L. (Ed.). *Advances in experimental social psychology*. Nova Iorque: Academic Press, 1965. Vol. 2, p. 267-299.

BRASIL. *Relatório de agrupamento funcional, realizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. 2013. (Não publicado)

BREZA, E.; KAUR, S.; SHAMDASANI, Y. *The morale effects of pay inequality*. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper, n. 22491, 2016.

BARBOSA-FILHO, N. H. Reforma da remuneração dos servidores públicos, *Propostas de reformas para destravar o Brasil*. Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <http://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u52/texto.pdf> Acesso em: 26 de maio de 2018.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; DE CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, v. 72, p. 191-207, 2015.

DAHLSTROM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, v. 65, p. 656-668, 2012.

ELVIRA, E. J. S. *Análise da efetividade da política de avaliação de desempenho individual na administração federal brasileira*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FREIRE, A. O. G., ET.AL. Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal: Resultados do Survey. *Cadernos Enap* 39. Brasília: Enap, 2014.

HENDERSON, J.; HULME, D.; JALILIAN, H.; PHILLIPS, R. Bureaucratic effects: "Weberian" state agencies and poverty reduction. *Sociology*, v. 41, p. 515-532, 2007.

KIM, S.; KIM, S. Social desirability bias in measuring public service motivation. *International Public Management Journal*, v. 19, n. 3, p. 293-319, 2016.

KIM, S. *et al.* Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 23, n. 1, p. 79-102, 2013.

LLANO, M. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2014.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 141-166, 2011.

LOPEZ, F. G. *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*. Nota Técnica Ipea, n. 16. 2015.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, M. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.

MANNING, N. The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, p. 297-312, 2001.

MEYER-SAHLING, J.-H.; MIKKELSEN, K. S. Civil service laws, merit, politicization, and corruption: the perspective of public officials from five East European countries. *Public Administration*, v. 94, p. 1105-1123, 2016.

MEYER-SAHLING, J.-H.; SCHUSTER, C.; MIKKELSEN, K. S. *Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey of 23.000 public servants in Africa, Asia, Latin*

America and Eastern Europe. Report for the UK-Department for International Development (DFID). 2018.

NESHKOVA, M. I.; KOSTADINOVA, T. The effectiveness of administrative reform in new democracies. *Public Administration Review*, v. 72, p. 324-333, 2012.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, p. 519-534, 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010*. Paris: OECD, 2010.

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. Merit, tenure and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, v. 51, n. 6, p. 759-792, 2018.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: FREIRE, A.; PALOTTI, P. Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas. *Caderno Enap* v. 42, p. 23-53, 2015.

RAUCH, J. Bureaucracy, infrastructure, and economic growth: Evidence from U.S. cities during the progressive era. *The American Economic Review*, v. 85, p. 968-979, 1995.

RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, v. 75, p. 49-71, 2000.

RITZ, A. *et al.* Public service motivation: a systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 414-426, 2016.

VROOM, V. H. *Work and motivation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1964.

WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1968.

Izabela Corrêa

 <https://orcid.org/0000-0002-9167-032X>

Professora de Gestão Pública e de Políticas Públicas no Insper. Doutora pela London School of Economics (LSE). Seu trabalho se concentra em arranjos e práticas de promoção da boa governança e de integridade no serviço público. Recentemente tem se dedicado a estudar burocracia.

E-mail: belamca@gmail.com

Marizaura Camões

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2327-2829>

Doutoranda em Administração Pública pela Universidade de Brasília. Mestre em Administração no PPGA da UnB, especialista em Gestão de Pessoas no Setor Público pela Enap (2008) e graduada em Psicologia pela UnB. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente Coordenadora-Geral de Inovação da Enap.

E-mail: marizaura.camoes@enap.gov.br

Jans Meyer-Sahling

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8981-8201>

Professor de Ciência Política na Universidade de Nottingham, Faculdade de Política e Relações Internacionais. Doutor pela London School of Economics (LSE); foi membro Max Weber e membro sênior de Fernand Braudel no Instituto Universitário Europeu, em Florença. Seu trabalho se concentra na reforma do serviço público e na administração pública na Europa e nos países em desenvolvimento.
E-mail: j.meyer-sahling@nottingham.ac.uk

Kim Mikkelsen

Professor Adjunto de Política e Administração Pública da Universidade de Roskilde. Doutor pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Aarhus. Seu trabalho se concentra no gerenciamento de recursos humanos no setor público, nas interações Estado-cidadão e no bom governo, e publicou, entre outros, no *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *Public Administration*, *Governance*, *World Development*, e *Sociological Methods and Research*.
E-mail: ksass@ruc.dk

Christian Schuster

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0126-2681>

Professor de Gestão Pública na Escola de Políticas Públicas da University College London. Doutor pela London School of Economics (LSE), foi Fellow em Ciência Política e Políticas Públicas na LSE, pesquisador visitante no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economista no Banco Mundial. Seu trabalho se concentra em *people analytics* no governo: o uso de dados para melhorar o gerenciamento de recursos humanos no governo.
E-mail: c.schuster@ucl.ac.uk