

Classificação dos Sistemas de Emprego Público

Modelos baseados em carreiras, posições e experiências de hibridismo

Apresentação	2
Introdução	2
Parâmetros de classificação dos sistemas de emprego público	3
Trajetória de reformas e Barganhas do Serviço Público	9
Considerações finais	11
Perguntas para o debate:	12
Anexo 1: Quadro comparativo de reformas	12
Lista de Siglas	14
Referências bibliográficas	14

Apresentação

Este documento é uma nota de apoio elaborada para promover discussões entre os membros do GT de Carreiras da Coalizão pela melhoria da Gestão de Pessoas no Setor Público¹. 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 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. Este documento não deve ser compartilhado ou publicado sem autorização expressa da Secretaria Executiva por meio de seus representantes.

Introdução

Constituído sob inspiração do modelo colonial português (Costa & Costa, 2016) e do conceito francês de função pública (*fonction publique*) enquanto atividade administrativa do Estado (Di Pietro, 2006), a Nova República² consolidou, no Brasil, um conceito de serviço público baseado nas seguintes características: uma burocracia profissional selecionada com base em conhecimentos técnicos, recrutada em início de carreira (ou seja, nos primeiros anos de vida profissional), a quem é assegurada estabilidade do ingresso à aposentadoria e um sistema de promoções regulares. O conceito também se fundamenta na ideia de que os funcionários públicos são regidos por uma cultura profissional própria (caracterizada por um conjunto específico de valores e pelo vínculo de emprego para toda a vida, em detrimento da possibilidade de movimentação entre os diferentes setores da economia) e por um regime jurídico distintivo (e diferente da regulação das relações emprego no mercado de trabalho).

Estas são características típicas do modelo de serviço público baseado em carreiras (*career-based*), adotado em diversos países da Europa Continental (como a Alemanha, Espanha, França e Portugal). Existe, no entanto, um modelo alternativo adotado especialmente em países nórdicos e anglo-saxões (Holanda, Noruega, Suécia, Reino Unido, Austrália, Estados Unidos, etc). Nestes países impera o modelo de serviço público baseado em posições (*position-based*), organizado em torno de cargos com funções bem delimitadas e que são ocupadas por profissionais contratados em competições abertas. Ou seja, um sistema de pessoal mais fragmentado, entendido como um aglomerado de funções exercidas na provisão de serviços públicos. Neste modelo os profissionais públicos têm suas perspectivas de carreira limitadas pelo fato das promoções, via de regra, envolverem a competição com profissionais de fora do serviço público.

O modelo de classificação dual dos regimes de emprego público entre sistemas de carreiras e de posições é adotado por muitos especialistas e organizações internacionais com fins pedagógicos,

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 Coalizão ou da Secretaria Executiva, nem comprometem as organizações que a compõem.

² Ver conceitos discutidos na Revista do Serviço Público (1985 e 1988) por Gileno Fernandes Marcelino, Secretário de Modernização e Reforma Administrativa do Governo Sarney (1985-1990).

facilitando a análise comparada das administrações públicas. Neste caso, estes modelos são tipos ideais cujas características não refletem perfeitamente os desenhos institucionais encontrados nos diferentes países - produtos da acumulação de processos históricos específicos - mas identificam macro tendências de organização do serviço público, facilitando a análise das características comuns e particulares, e dos processos de convergência e divergência observados entre os diferentes países.

Embora o modelo dual de classificação dos sistemas de emprego público entre os baseados em carreiras e posições seja consolidado na literatura, tais modalidades são trabalhadas de variadas formas por diferentes autores. A OCDE (2010) classifica todos os países como sistemas híbridos e os organiza em um espectro contínuo entre os tipos ideais de carreiras e posições. Instituições europeias como a Eurostat (2010), a EUPAN (Demmke, 2010) e a EIPA (Kuperus & Rode, 2010; Pröhl & Heichlinger, 2009) partem da classificação dos sistemas de emprego público para subclassificar os estados-membro de acordo com sua tradição administrativa (continental, anglo-saxã, nórdica, mediterrânea e oriental europeia). Autores americanos (Berman, 2005; Leich, 1960), por sua vez, trabalham com o conceito de “estratégias de mérito” para classificar os sistemas baseados em carreiras como “*Closed systems*” ou “*Personal rank systems*” e os sistemas baseados em posições como “*Open systems*” ou “*Job-oriented systems*”, destacando as múltiplas possibilidades de hibridização entre ambas estratégias.

Considerando a existência de múltiplas abordagens de classificação dos sistemas de emprego público utilizadas por acadêmicos e organizações internacionais, o objetivo deste relatório é apresentar as contribuições das diferentes abordagens para a análise comparada do funcionamento da administração pública em diferentes países.

Parâmetros de classificação dos sistemas de emprego público

Não existe definição universal de servidor público ou serviço público (Massey, 2011). Nesse sentido, um primeiro grande desafio de realizar análises comparadas é a própria linguagem (Horton, 2011). Os termos “serviço público” ou “serviço civil” podem ser utilizados para se referir à fenômenos administrativos e institucionais muito diferentes. Na França, a ideia de *fonction publique* inclui quase todos os empregados públicos dos governos central e subnacionais, pois todos são sujeitos ao regime estatutário. Já no Reino Unido, que desconhece uma tradição consolidada de direito administrativo, há uma distinção clara entre os funcionários vinculados à Coroa Britânica (*civil servants*) e os profissionais contratados responsáveis pela oferta de serviços (em governos locais e no sistema de saúde, o NHS). A Alemanha, por sua vez, trabalha com uma distinção em três grupos: *Beamte* (estatutários), *Angestellte* (contratados) e *Arbeiter* (trabalhadores de baixa qualificação, *blue collars*), cada qual regido por um tipo de estatuto em cada um dos governos subnacionais (os *Länder*).

Em linhas gerais, Massey (2011) argumenta que a literatura recorre a dois tipos de abordagem para definir e avaliar os Sistemas de Serviço Civil (SSC): uma perspectiva legalista, que dá amparo à uma noção jurídica sobre o funcionamento do Estado e que caracteriza os modelos de emprego público de

acordo com a sua regulação administrativa, e uma perspectiva institucionalista, que caracteriza os SSC como agrupamentos de regras que mobilizam recursos humanos a serviço do Estado e que se manifestam em arranjos organizacionais específicos e em valores que moldam a tomada de decisões nos governos (como por exemplo as definições das regras sobre o envolvimento de funcionários públicos na concepção de diretrizes políticas).

Bezes & Lodge (2015), por sua vez, também destacam a existência de diferentes modelos de classificação dos SSC, muitos dos quais se assemelham às tipologias de estados de bem-estar social ou às variedades de capitalismo, enquanto outros se inspiram no funcionamento dos mercados de trabalho ou mesmo nas interações entre diferentes níveis de governo. No entanto, os autores identificam na interação entre a política e a administração, ou entre o sistema político e os servidores públicos, as principais características que permitem classificar os SSC, adotando, assim, a perspectiva da Barganha do Serviço Público (BSP), teorizada por Hood & Lodge (2006).

A Barganha do Serviço Público é uma abordagem de estudo da administração pública que busca analisar os acordos explícitos e implícitos entre o sistema político e os servidores públicos para, dessa forma, identificar as dinâmicas de poder relacionadas às experiências de reforma (compreendendo assim a diversidade de resultados destas iniciativas em diferentes contextos). Trata-se de uma perspectiva inovadora para os estudos sobre a reforma do serviço público por ir além de aspectos jurídicos ou gerenciais e basear-se na análise das relações de poder.

Dessa forma, a BSP organiza os acordos político-administrativos em dois tipos estruturantes (agência e curadoria) e em três dimensões (recompensa, competência e lealdade). Em uma barganha de tipo agência, os servidores são agentes do principal político e atuam de acordo com suas instruções, ou seja, há uma relação de subordinação do serviço público perante o sistema político. Em uma barganha de tipo curadoria o serviço público opera de forma semi autônoma perante o sistema político e se espera que atue em defesa do interesse público (agindo como seu curador ou guardião).

De acordo com Hood e Lodge (2006), a barganha de tipo agência se expressaria de diversas formas, como no tradicional modelo de organização do serviço civil britânico, também conhecido como sistema *Westminster*, no qual os servidores abdicam de participar de atividades políticas em troca da estabilidade no cargo; nos modelos gerenciais (nos quais se atribui aos servidores influência gerencial em troca de resultados); e também nos modelos patrimoniais clássicos (sistema de espólios). A barganha de tipo curadoria se expressaria especialmente em países nos quais o serviço público se ampara em acordos fundamentais ou constitucionais, como os de tradição weberiana, onde prevalece um contrato social no qual aos servidores é garantida honra e conforto material (inclusive durante a aposentadoria) em troca de sua atuação em defesa do interesse público ao longo de toda a vida (ideia que se manifesta, por exemplo, em arranjos institucionais contemporâneos que asseguram “independência” aos bancos centrais e agências reguladoras)

As dimensões das Barganhas de Serviço Público são as variáveis a partir das quais se classificam os diferentes tipos e subtipos de barganha. A dimensão recompensa refere-se então ao grau de discricionariedade assumida pelo sistema político na definição das políticas de seleção, estabilidade e remuneração dos servidores públicos. A dimensão de competência, por sua vez, faz referência à capacidade do serviço público entregar valor ao sistema político por meio da mobilização de

conhecimentos, habilidades e atitudes úteis para a administração do Estado. Por fim, a dimensão de lealdade diz respeito ao compromisso do serviço público com a neutralidade política, isto é, sua subordinação à agenda de governo. Considerando estas dimensões, as dinâmicas identificadas pelas BSP podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

Quadro 1: principais atributos das Barganhas do Serviço Público

	Sistema político (políticos)	Serviço público (servidores)
Concedem	Discricionariiedade administrativa (decisões sobre seleção, reconhecimento, remuneração e demissão de servidores)	Liberdade para criticar a agenda de governo no debate público e capacidade de obstruir a implementação de suas políticas
Obtêm	Neutralidade política (não interferência ou obstrução) e competências de implementação de agenda (conhecimentos, habilidades e atitudes)	Proteção do mérito (ex: estabilidade de fato), influência sobre a agenda de governo (assessoramento de políticas e discricionariiedade gerencial) e recompensas (tangíveis e intangíveis)

Fonte: Hood & Lodge (2006), adaptado pelo autor

Utilizado por Bezes & Lodge (2015) para analisar as reformas administrativas em perspectiva comparada, o ferramental analítico provido pela abordagem da Barganha do Serviço Público contribui para entender as nuances e limitações do modelo de classificação dos sistemas de serviço civil mais utilizado por acadêmicos e organizações internacionais: a distinção entre os sistemas de carreira e os sistemas de posições.

Os sistemas baseados em carreiras seriam caracterizados pela regulação e execução centralizada das políticas de recrutamento, promoção e capacitação e os sistemas baseados em posições seriam caracterizados pela execução descentralizada (no nível dos órgãos ou das chefias) destes mesmos processos, somada à disseminação das práticas de entrada lateral³. Exemplos de países cujos sistemas são tradicionalmente caracterizados como de carreira são França, Itália, Espanha, Portugal, Alemanha, Áustria, Japão e Coreia do Sul, enquanto Canadá, Finlândia, Noruega, Holanda, Suíça, Alemanha, Nova Zelândia e Estados Unidos são caracterizados como sistemas de posições.

Esta distinção também é utilizada por autores americanos (Leich, 1960; Daley, 2002; Berman et al, 2005) e britânicos (Ridley, 1993), que no entanto adotam perspectivas diferentes para comparar ambos sistemas, diferenças que se evidenciam nas nomenclaturas utilizadas nos EUA para se referir à dualidade de sistemas, a saber:

Quadro 2: Diferenças de nomenclatura adotadas para designar os sistemas de carreiras e posições em língua inglesa

Sistemas de carreiras	Sistemas de posições
------------------------------	-----------------------------

³ Entendida como a contratação de profissionais externos ao serviço público para o desempenho de funções de médio e alto escalão.

<i>Career systems</i>	<i>Job systems</i>
<i>Career-Based models</i>	<i>Position-Based models</i>
<i>Closed systems</i>	<i>Open systems</i>
<i>Person-oriented classification</i>	<i>Job-oriented classification</i>
<i>Personal rank systems</i>	<i>Job rank systems</i>
<i>Rank-in-person</i>	<i>Rank-in-job</i>
<i>Rank classification</i>	<i>Job classification</i>
<i>Rank Merit Strategy</i>	<i>Position Merit Strategy</i>
<i>Closed Merit Strategy</i>	<i>Open Merit Strategy</i>

Fonte: İdrisoğlu (2014), adaptado pelo autor

Leich (1960) qualifica ambos sistemas como antagonísticos, mas argumenta que na prática todas as administrações públicas (nos EUA) utilizam uma combinação entre os dois padrões de organização dos Sistemas de Serviço Civil - tornando a noção de sistemas “puros” uma simplificação de fins pedagógicos - como é o caso do quadro comparativo elaborado por Berman et al (2005):

Quadro 3: Principais características dos sistemas de carreiras e posições

Rank (Closed) Merit Strategy Sistemas de posições	Job (Open) Merit Strategy Sistemas de carreiras
Foco no indivíduo: “A pessoa faz a ocupação”	Foco nas funções: “A ocupação faz a pessoa”
Ingresso definido com base em qualificações acadêmicas e no potencial de longo prazo	Ingresso exclusivamente definido com base em qualificações técnicas
Entrada lateral proibida ou desencorajada	Entrada lateral é permitida ou encorajada
Promoção baseada na avaliação das chefias	Promoção baseada em competições abertas à participação de profissionais externos ao serviço público
Expectativa de promoção automática ao longo do tempo devido à promoção ou aposentadoria dos pares	O cargo é mantido enquanto a função for exercida de maneira satisfatória
O desenvolvimento da carreira é fortemente planejado pela organização por meio de trajetórias de progressão funcional	O desenvolvimento da carreira é de responsabilidade do incumbente (principalmente)
Tendência de formação de generalistas	Tendência de formação de especialistas

Fonte: Berman et al (2005), adaptado pelo autor

Segundo Daley (2002), o sistema de posições seria uma invenção americana - influenciada pela obra de autores como Woodrow Wilson (*The Study of Administration*) e Frank Goodnow (*Politics and Administration: a study in government*), por sua vez inspiradas na teoria da Administração Científica de Frederick Taylor - e que dá ênfase à descrição e estudo do desempenho de tarefas objetivas em detrimento da preocupação com o planejamento estratégico, por exemplo. Nesse sentido, o sistema de posições seria um desenho intencional que busca atribuir ao sistema político a responsabilidade pela definição de orientações estratégicas, relegando ao serviço público uma função mais operacional associada à entrega de serviços (*delivery management*).

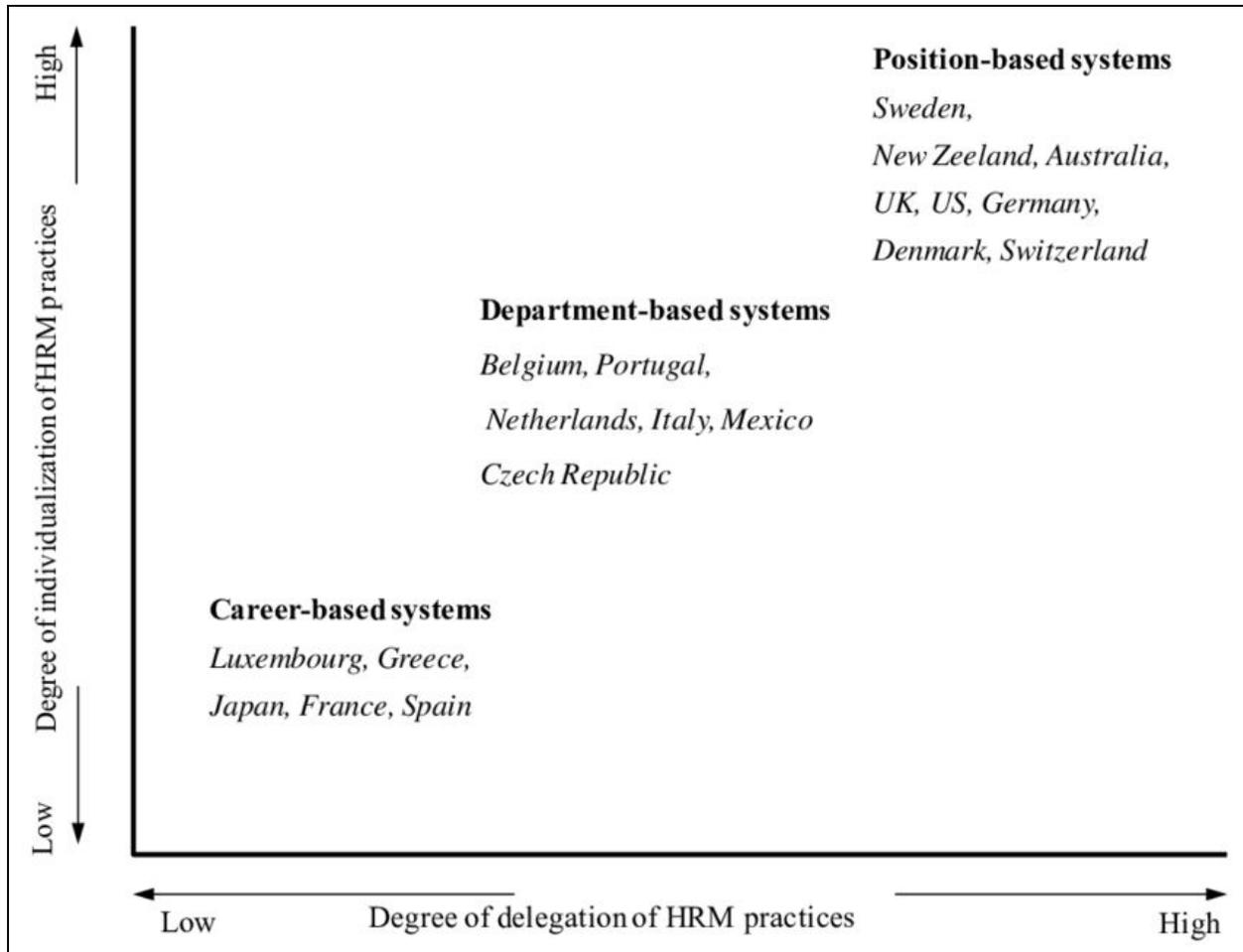
Daley (2002) também aponta que o sistema de posições teria sido formulado enquanto uma estratégia institucional de contenção das tendências antidemocráticas observadas em elites administrativas comuns em países europeus. O autor destaca que o sistema de carreiras é associado, nos Estados Unidos, à administração de regimes autoritários e elitistas, no qual as classes (ou carreiras) administrativas são até mesmo consideradas ferramentas eficientes mas que são capturadas por oligarquias aristocráticas com o objetivo de conter o sistema democrático. O próprio autor destaca, no entanto, que o sistema de carreiras é disseminado nos EUA e adotado em nível federal para organizar o funcionamento das Forças Armadas e relevantes funções da administração civil, como a diplomacia e o serviço de parques nacionais, além de amplamente adotado em governos locais na contratação de policiais, bombeiros e professores. Ou seja, ainda que o sistema de carreiras seja entendido como exceção à regra, trata-se de uma modalidade de gestão que compreende uma fatia substancial do serviço público no país.

Diferentes autores destacam pontos de convergência entre os sistemas de carreiras e posições (Leich, 1960; Daley, 2002; OCDE, 2008, 2010), mas os contrastes e as pressões de reforma as quais cada um deles estão expostos são relevantes. Daley (2002) argumenta os sistemas de carreira forçam os governos a dedicar mais atenção à gestão estratégica de longo prazo e ao planejamento da força de trabalho, além de assegurar a formação de um “espírito de corpo” (*esprit de corps*) capaz de aumentar a motivação da força de trabalho graças ao recrutamento centralizado em início de carreira e a formação continuada oferecida por escolas de governo. Por outro lado, a restrição à entrada lateral dificulta a oxigenação da cultura organizacional e a centralidade das regras e procedimentos de promoção tornam a gestão do desempenho mais difícil nos sistemas de carreira. Já os sistemas de posições se destacam pela maior flexibilidade na movimentação de pessoal, facilitando a exposição dos servidores à desafios de diferentes naturezas (e promovendo o seu desenvolvimento) e garantindo maior eficiência na alocação de competências dentro do governo.

Loegreid & Wise (2007) argumentam que a rigidez dos sistemas de carreiras e a falta de senso de coletividade dos sistemas de posições tem levado à introdução de reformas em diferentes contextos. Países com sistemas de carreira tem introduzido mecanismos de entrada lateral, gestão do desempenho e descentralização das responsabilidades de gestão de recursos humanos. Por outro lado, sistemas de carreira tem adotado procedimentos de recrutamento e seleção mais transparentes e competitivos, além de criar famílias de posições mais genéricas que permitam maior mobilidade dos servidores públicos entre as diferentes agências de governo (fenômeno conhecido como *broadbanding*).

Ambas tendências de reforma têm apontado para o surgimento de novos modelos híbridos de organização do emprego público, como o que tem se observado em países com sistemas de carreiras que asseguram maior autonomia de gestão de pessoal às agências de linha (maior delegação) mas mantêm a vinculação dos servidores públicos com o governo de forma transversal - e não em ministérios (menor descentralização). Com base em informações da OCDE, Waxin (2009) batizou híbridos desta natureza de “sistemas baseados em departamentos” (*Department-based systems*), veja no quadro a seguir:

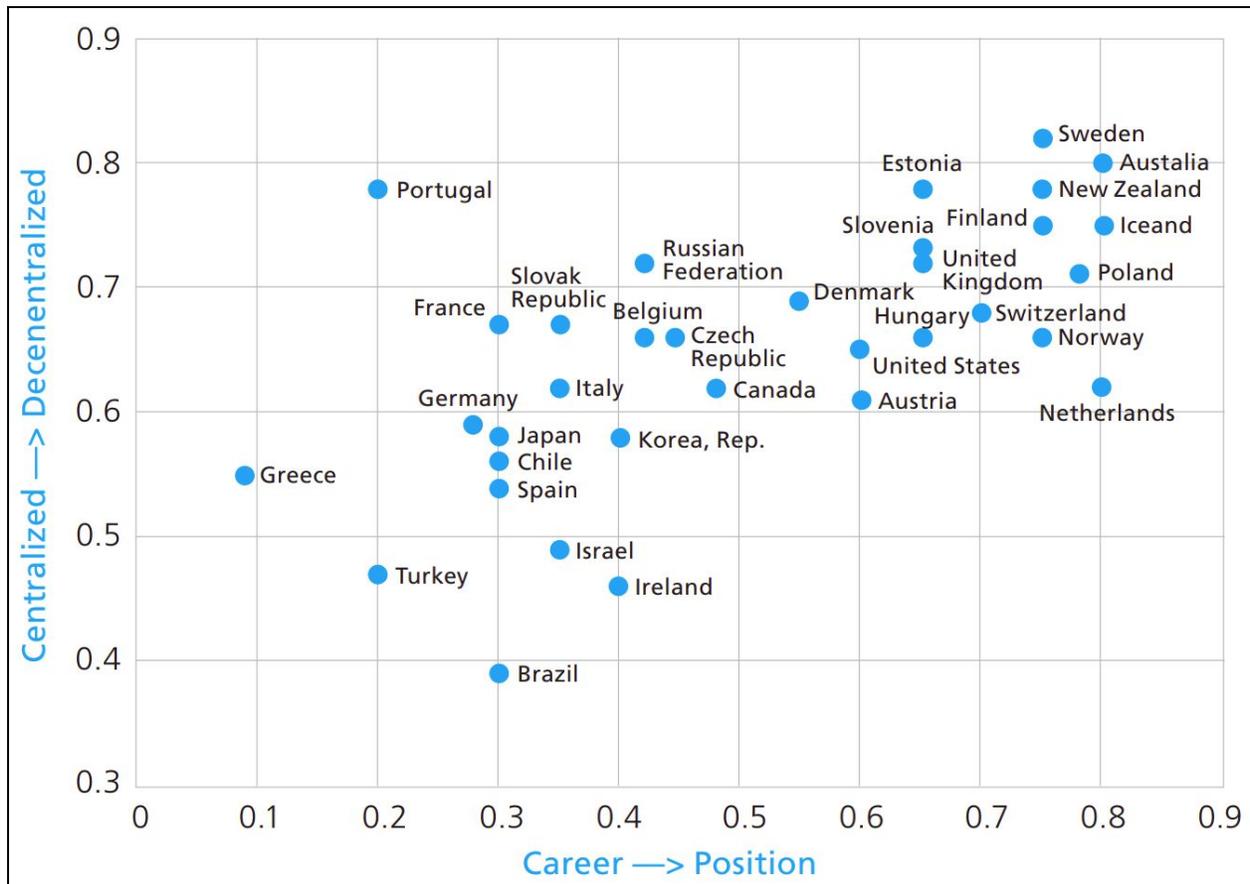
Quadro 4: Modelos de delegação e individualização das práticas de RH em governos centrais de países da OCDE



Fonte: Waxin (2009). HRM Reform in the Public Sector: A Multi-Nation Perspective.

A OCDE (2010) não adota oficialmente a tipologia, mas indicadores produzidos pela entidade para classificar os países de acordo com as características dos sistemas de serviço civil (em um contínuo entre os sistemas de carreira e os sistemas de posição) e com a centralização das práticas de gestão de pessoas não permitem identificar clusters bem delimitados - apenas a correlação entre as práticas descentralizadas de gestão de pessoas e os sistemas de serviço civil baseados em posições, como no quadro a seguir.

Quadro 5: Centralização da gestão de pessoas e Sistemas de Serviço Civil



Fonte: Acker (2019).

Trajetória de reformas e Barganhas do Serviço Público

O surgimento de taxonomias de orientação institucionalista (Berman et al, 2005; Løegreid & Wise, 2007; Massey, 2011) e que adotam múltiplas dimensões para classificar os sistemas de serviço civil representam um avanço com relação à um histórico fortemente influenciado por modelos de classificação de natureza jurídica/legalista. A perspectiva institucional permite identificar conjuntos de regras e arranjos organizacionais que podem exercer enorme influência sobre o funcionamento dos sistemas de serviço civil, afastando-os ou aproximando-os dos tipos ideais (sistemas de carreiras ou posições), além de facilitar a identificação de modelos emergentes (híbridos).

A abordagem das Barganhas do Serviço Público (BSP), por sua vez, contribui para identificar as dinâmicas de poder que caracterizam o funcionamento dos Sistemas de Serviço Civil e que influenciam seus processos de reforma. Não por menos é possível identificar um paralelo entre os tipos estruturantes de barganha (agência e curadoria) e os tipos ideais de serviço público (carreira e posições).

Exemplificando a contribuição das BSP como ferramenta analítica para o estudo das reformas dos sistemas de serviço civil, Bezes & Lodge (2015) descrevem como as trajetórias de reforma são influenciadas pela interação entre os componentes das BSP (recompensa, competência e lealdade) para colocar em questão o alcance das reformas implementadas em todo o mundo nos últimos 30

anos. Embora reconheçam que a pressão por mudanças no funcionamento do governo tenha aumentado no período, os autores argumentam que a ideia de “Nova Administração Pública” (*New Public Management/NPM*) se tornou um rótulo utilizado para caracterizar elementos muitas vezes contraditórios associados à noção de gerencialismo, mas que na verdade a NPM poderia ser caracterizada simplesmente pelo objetivo de diminuir a distinção entre os setores público e privados, reduzindo as limitações burocráticas sobre o exercício da administração pública.

De acordo com Bezes & Lodge (2015), o surgimento de abordagens críticas ao funcionamento da burocracia nos últimos anos não se conteve ao mundo Anglo-Saxão, alcançando também outras tradições administrativas, como os continentais europeus (França, Itália e Espanha) e os nórdicos (Suécia) e é possível que o fenômeno seja uma resposta da sociedade e dos sistemas políticos à resiliência dos sistemas de serviço civil às demandas por reformas. Os autores argumentam que as mudanças observadas em diferentes países em grande medida não alteraram os termos dos acordos políticos-administrativos (BSP) previamente estabelecidos, com a exceção da introdução de novos instrumentos de flexibilidade (contratos por tempo determinado, adoção de práticas de recrutamento do setor privado, flexibilização de proteções estatutárias), que no entanto são medidas cuja implementação remonta aos anos 60 e 70 nos EUA e no Reino Unido.

Neste contexto, um exemplo de mudança efetiva seria o Reino Unido, que a partir da introdução de um novo modelo organizacional (a criação de agências autônomas encarregadas pela entrega de serviços e cujos dirigentes são vinculados à contratualização de resultados em troca de flexibilidade gerencial⁴) introduziu novos parâmetros de barganha entre dirigentes públicos e o sistema político, facilitando a disseminação das práticas gerenciais em toda a alta direção pública ao longo dos anos. Outro exemplo seria a França, que nos últimos anos tem apostado em uma abordagem de reforma “pelas margens”⁵, mantendo as proteções estatutárias dos servidores mas introduzindo mudanças fundamentais no funcionamento do serviço público, como seleção por competências, o aumento da mobilidade horizontal e a ampliação dos contratos por tempo determinado.

Ambas abordagens evidenciam que o sucesso das iniciativas de reforma do serviço civil está associado à definição do momento e da sequência que as mesmas são apresentadas. Ou seja, o cálculo dos “passos” de apresentação e implementação das reformas pode definir a maneira como as novas instituições se acomodam ao funcionamento das antigas, favorecendo o sucesso ou a inviabilidade das reformas. Adicionalmente, o sucesso das iniciativas também está relacionado ao entendimento de que os serviços civis se fundamentam em acordos explícitos e implícitos, o que significa que nem todas as fontes de resistência serão formais - fato observado por pesquisadores que estudam a resiliência das carreiras de elite (*grand corps*) no serviço público francês (Gervais apud Bezes & Lodge, 2015).

De maneira geral, a avaliação elaborada por Bezes & Lodge (2015) é relevante por mobilizar ferramentas conceituais e experiências empíricas para argumentar que o sucesso das iniciativas de reforma está intimamente associado à sua capacidade de alterar os termos dos acordos

⁴ Ver Panchamia & Thomas (2014).

⁵ Tendência que tem se acelerado nos últimos três anos desde o início da gestão de Emmanuel Macron, especialmente após a aprovação da Lei de Transformação da Função Pública, em 2019, que abriu portas para a multiplicação do uso de contratos temporários no serviço público.

político-administrativos estabelecidos entre o Serviço Público e o Sistema Político, avaliação que é reforçada por estudos de caso sobre experiências de reforma bem-sucedidas (como a reforma do serviço civil da Estônia, ver Pesti & Randma-Liiv, 2018) e mal-sucedidas (como na reforma da gestão do desempenho no serviço público da Coréia do Sul, ver Nam, 2016) em diferentes países.

Considerações finais

A sociedade brasileira se encontra no início de um amplo processo de discussão sobre uma proposta de Reforma Administrativa apresentada pelo poder executivo e diferentes grupos de interesse já se articulam para influenciar a revisão e aprovação (ou veto) do texto. Neste contexto a abordagem das Barganhas do Serviço Público pode contribuir para aperfeiçoar o diálogo sobre a reforma ao permitir identificar fatores que tenham contribuído para o avanço da agenda de modernização do serviço público em perspectiva internacional comparada.

Nas últimas semanas, inúmeros grupos de pressão manifestaram interesse em alterar a proposta do governo para incluir no texto novos sistemas de incentivos que possam contribuir para acelerar a profissionalização da Administração Pública Federal. Neste sentido, a maior contribuição deste texto passa pela identificação de uma análise crítica das experiências internacionais de reforma que, embora viabilizadas pela aprovação de novos institutos legais, falharam ao produzir mudanças substantivas no funcionamento do serviço público ao desconsiderar a relevância da estruturação de arranjos institucionais consistentes.

Assim, a BSP fornece um instrumento analítico efetivo para identificar as variáveis que devem ser consideradas durante a elaboração de propostas para a modernização do Estado - como por exemplo o redesenho da arquitetura de carreiras do governo federal brasileiro. A título de exemplo, tome-se a proposta inicial incluída na Reforma Administrativa do governo de reduzir o número de servidores com direito à estabilidade no cargo. A aprovação de uma medida dessa natureza pressupõe uma alteração do pacto político-administrativo (Barganha do Serviço Público) que esteve por trás da aprovação da Constituição de 1988 (que introduziu o conceito de estabilidade), e que quase foi alterado durante a reforma Bresser, em 1995. Mas o novo pacto sugerido pela proposta do Governo Federal ainda não foi totalmente apresentado (o projeto de Reforma Administrativa será apresentado em etapas), o que tem gerado uma forte reação e desconfiança por parte dos servidores que se sentem ameaçados pelas propostas do governo.

Nesse sentido, caso o governo mantenha a decisão de reformar o instituto da estabilidade - cujo efeito será aumentar a discricionariedade do sistema político na gestão do serviço público -, diminuir a resistência dos servidores passa por identificar quais barganhas do serviço público podem ser desenvolvidos nas dimensões de recompensa, competência e lealdade para compensar a alteração dos termos iniciais do acordo entre política e administração estabelecidas em 1988 (no que se refere à proteção do mérito).

Conclui-se que a simples adoção (ou mimetização) de novos modelos organizacionais ou arranjos institucionais desacompanhados de uma análise detida das condições capazes de assegurar sua implementação se tornam medidas inócuas para gerar mudanças efetivas no serviço público. A

introdução de mudanças estruturais, como a transformação dos sistemas de emprego público, depende do sucesso de múltiplas intervenções devido ao fato dos sistemas de serviço civil serem estruturas complexas, influenciadas por múltiplas variáveis - especialmente no Brasil, que conta com um sistema político que exige elevados graus de consenso (nas esferas legislativa, judicial, e mesmo federativa) para a aprovação e implementação de mudanças estruturais.

Perguntas para o debate:

Desde a Constituição Federal de 1988, os acordos político-administrativos no Brasil deram origem a um modelo de Serviço Público abertamente inspirado nos sistemas de carreira da Europa Continental. No entanto, as política de recursos humanos adotadas pela Administração Pública Federal desde então moldaram no poder executivo uma complexa governança de pessoal, marcada pela multiplicação de carreiras criadas sob pressupostos muito diferentes entre si, organizadas em torno de profissões, funções e de órgãos. Emerge deste processo histórico um modelo de carreiras fragmentado e pouco consistente, dando espaço para o surgimento de diversas carreiras que desempenham funções semelhantes sob condições de trabalho muito díspares em termos de carga horária, remuneração, política de capacitação, entre outros fatores. Considerando este cenário, reflita sobre as seguintes questões:

1. Entendendo que o sistema brasileiro, com exceção dos cargos comissionados, se orienta pelo modelo de carreiras, de que maneira os processos de reforma observados nos últimos 30 anos em países caracterizados por sistemas de posições (*position-based systems*) podem inspirar a elaboração de políticas de modernização no Brasil?
2. De que maneira os processos de reforma observados nos últimos 30 anos em países caracterizados por sistemas de carreira (*career-based systems*) podem inspirar a elaboração de políticas de modernização no Brasil?
3. Inspirando-se na diversidade de estratégias de mérito observadas em serviços públicos de todo o mundo (*career-based* e *position-based*), assim como em práticas de híbridas emergentes em diversos países, de que maneira a Administração Pública Federal brasileira poderia reformar ou modernizar seu sistema de organização de carreiras? Como deveriam ser organizadas as atribuições práticas no serviço público brasileiro?

Anexo 1: Quadro comparativo de reformas

País	Atual modelo de emprego público	Principais reformas implementadas	Referências
França	Carreiras	Organização das carreiras e cargos em famílias de profissões (<i>filieres de métiers</i>) na administração pública local	Lei nº 2019-828 /2019 de Transformação da Função Pública

		e no setor saúde, facilitando a mobilidade horizontal, e diminuição do número de carreiras na administração central	Ver nota técnica Tendências de Reforma do Serviço Público na França
Itália	Híbrido	Substituição do modelo de carreiras por um modelo de “faixas de posições”, ou seja, não existem cargos isolados e um profissional pode ser promovido dentro de um conjunto de funções. Foram ampliados os mecanismos de entrada lateral e os vínculos passaram a ser regidos pelo direito do trabalho.	ver: Bezes & Lodge (2015) ver: <i>Public administration characteristics and performance in EU28: Italy</i> (2018) ver: <i>Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States: Italy</i> (2008)
Suécia	Posições	A regulação de quase todos os aspectos do emprego público (incluindo políticas de seleção, remuneração e desenvolvimento) é realizada em negociações coletivas, que ocorrem de maneira coordenada e são complementadas por acordos individuais estabelecidos pelas agências de linha.	Ver: Agência Sueca de Empregadores Governamentais (Arbetsgivarverkets)
Reino Unido	Posições	Substituição do sistema de carreiras pelo sistema de posições principalmente na provisão de serviços públicos de educação e saúde (também na administração central) e adoção da noção de “profissões” para as funções da administração central (famílias de funções transversais com estruturas de promoção internas bem definidas).	ver site oficial: Civil Service Professions ver: Cardona , Francisco (2000) sobre a diminuição dos “ <i>industrial arm of the civil service</i> ” ver: Bezes & Lodge (2015) sobre a influência do <i>Fulton Report</i> (1968)
Holanda	Posições	Introdução de um modelo de famílias de cargos (<i>functiegebouw rijksoverheid</i>), organizando as posições em uma matriz de funções (permitindo mobilidade vertical) e complexidade (permitindo mobilidade laboral)	ver site oficial: Functiegebouw Rijksoverheid Ver resumo-executivo e vídeos explicativos em inglês (aqui e aqui)
Portugal	Carreiras	Transformação de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais, introdução de progressões e promoções baseadas na avaliação de desempenho e	Lei nº 12-A/2008 sobre Vínculos, carreiras e Remunerações

		aumento da mobilidade horizontal	ver: Madureira , César (2014)
--	--	----------------------------------	-----------------------------------------------

Lista de Siglas

BSP	Barganha do Serviço Público
EIPA	European Institute of Public Administration
EUPAN	European Public Administration Network
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SSC	Sistema de Serviço Civil

Referências bibliográficas

Acker, Wouter van. (2019). Civil Service Recruitment: Recruiting The Right Persons The Right Way. Governance Notes at World Bank Governance Global Practice. ([link](#))

Berman, Evan M. et al. (2005). Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems. CQ Press, 121-154. ([link](#))

Bezes. Philippe. The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument. Governance, 2007, 20 (1), pp.23 - 56. ([link](#))

Bezes Philippe, Jeannot Gilles, “The Development and Current Features of the French Civil Service System” in Van der Meer Frits (ed), Civil Service Systems in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 185-2015. ([link](#))

Bezes, Philippe & Lodge, Martin. (2015). Civil Service Reforms, Public Service Bargains and Dynamics of Institutional Change; at Van der Meer, F. M., Raadschelders, J., & Toonen, T. (Eds.). Comparative civil service systems in the 21st century. Springer. 136-161.

Borgonovi, E., & Ongaro, E. (2011). The civil service in Italy. In International Handbook on Civil Service Systems. Edward Elgar Publishing. ([link](#))

Cardona, Francisco. (2000). Scope of civil services in European countries: Trends and developments. In Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht (pp. 13-14). ([link](#))

Carli, Lorenzo Castellani L. G. 2019. Administrative traditions matter. The Italian style and the New Public Management. ([link](#))

CRSCR/Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (2006). Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública: Diagnóstico e Perspectivas de Evolução. Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). ([link](#))

Costa, F. L. D., & Costa, E. M. L. D. (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. Revista de Administração Pública, 50(2), 215-236. ([link](#))

Daley, D. M. (2002). Strategic human resource management: People and performance management in the public sector. Prentice Hall. ([link](#))

Demmke, Christoph (2010). Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Eipascope 2010(2), 5-11. ([link](#))

Direção Geral da Administração e do Emprego Público, DGAEP (2005). Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa 2005. Adm, 1999, 2005. ([link](#))

Di Pietro, M. S. Z. (2006). O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da common law. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, 8. ([link](#))

Eurostat (2018). Civil servants in the EU member states. Statistics Explained. ([link](#))

Hood, C. & Lodge, M. (2006) The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Horton, Sylvia. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems; at Massey, A. (Ed.). International handbook on civil service systems. Edward Elgar Publishing. 31-51.

İdrisoğlu, F. K. (2014). Staffing norms practice in Turkish public administration: A critical evaluation. ([link](#))

Kuperus, H., & Rode, A. (2010). More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help?. Eipascope, 2010(1), 15-22. ([link](#))

Leich, H. H. (1960). Rank in Man or Job? Both!. Public Administration Review, 92-99. ([link](#))

Løegreid, P., & Wise, L. R. (2007). Reforming human resource management in civil service systems: Recruitment, mobility, and representativeness. In The civil service in the 21st century (pp. 169-182). Palgrave Macmillan, London.

Madureira, César. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. Revista de Administração Pública-RAP, 49(3), 547-562. ([link](#))

Massey, Andrew (2011). Civil Service Systems: introduction and scope of the book; Massey, A. (Ed.). International handbook on civil service systems. Edward Elgar Publishing. 3-12.

Nam, J. H. (2016). The patterns and dynamics of the civil service pay reform in Korea (Doctoral dissertation, The London School of Economics and Political Science (LSE)). ([link](#))

Nunes, Pedro. (2009). Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. *Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos*, (11), 49-73. ([link](#))

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, Paris. ([link](#))

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2008), The State of the Public Service, Paris. ([link](#))

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2004). Trends in human resource management policies in OECD countries. An analysis of the results of the OECD survey on strategic management resources management, GOV/PGC/HMR (2004)3. Paris.

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2010), Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, unpublished, Paris. ([link](#))

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2012), Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, unpublished, Paris. ([link](#))

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development (2019), Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, unpublished, Paris. ([link](#))

Panchamia, N., & Thomas, P. (2014). The next steps initiative. London: Institute for Government ([link](#)).

Pesti, C., & Randma-Liiv, T. (2018). Towards a managerial public service bargain: The Estonian civil service reform. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 135-154. ([link](#))

Pröhl, M., & Heichlinger, A. (2009). Taking the Pulse of European Public Administrations. Key Findings of the European Public Sector Award. ([link](#))

Rato, Helena et al. (2007). Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus. Programa Operacional da Administração Pública (POAP). Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). ([link](#))

Ridley, F. F. (1993). Career or Job?: A Comparative Perspective for an International Civil Service. *Teaching Public Administration*, 13(1), 34-39.

Schuster, C. (2017). Legal reform need not come first: Merit-based civil service management in law and practice. *Public Administration*, 95(3), 571–588.

Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. European Commission, Brussels. ([link](#))

Waxin, Bateman (2009). HRM Reform in the Public Sector: A Multi-Nation Perspective, 10th International Human Resource Management Conference, Santa Fe, New Mexico. June 21 – 24 ([link](#))

Sistema de Carreiras: França

A organização do serviço público francês é considerada uma das mais representativas do modelo tradicional de carreiras em todo o mundo, articulando características tradicionais associadas ao funcionamento das burocracias em todo o mundo: carreiras de alto prestígio formadas por escolas de governo responsáveis pela seleção e capacitação competitiva de profissionais públicos, recrutamento baseado na avaliação de conhecimentos técnicos, ampla estabilidade assegurada aos servidores, etc.

No entanto, o serviço público no país também se distingue de um sistema típico de carreiras ao permitir a distinção entre a escala de senioridade ocupada pelo servidor em sua carreira (grade) e a função que ele efetivamente exerce (*emploi*), o que introduz alguma flexibilidade típica dos sistemas de serviço civil baseados em posições. Tal característica permite que um servidor possa ser promovido dentro da carreira mesmo sem a vacância de posições de escala superior à sua, ou mesmo a mudança de função sem afetar a escala de senioridade - o que abre portas para a realização de indicações políticas dos servidores de carreira para funções de alta direção. Esta flexibilidade é um dos fatores que permitem um elevado grau de politização da alta direção pública francesa.

De maneira geral, o serviço civil francês está organizado em três grandes grupos:

1. A Função Pública Central (relativo à administração central do Estado)
2. A Função Pública Territorial (relativo à administração subnacional)
3. A Função Pública Hospitalar (relativo à administração dos serviços de saúde)

Os três grupos são regulados por um Estatuto Administrativo comum, que estabelece direitos e deveres de todos os funcionários públicos, e por legislações específicas. Todos eles são internamente organizados em três [categorias hierárquicas](#):

- A (para as funções de nível superior, incluindo funções de direção),
- B (para as funções de nível intermediário), e
- C (para funções de nível técnico).

A repartição do pessoal entre as categorias hierárquicas se organiza da seguinte maneira ([dados de 31/12/2017](#)):

Grandes grupos do Serviço Civil francês	Proporção do total da força de trabalho	Hierarquia das carreiras/postos			
		A	B	C	Indeterminado
Função Pública Central	44,2%	54%	22,8%	22,0%	1,2%
Função Pública Territorial	34,8%	9,2%	14,1%	75,9%	0,8%

Função Pública Hospitalar	21,0%	33,9%	17,4%	48,7%	0%
----------------------------------	-------	-------	-------	-------	----

A Função Pública Central está organizada em carreiras. Em 1990 existiam cerca de 1500 carreiras no serviço público francês, número que vem diminuindo nos últimos anos devido à uma tendência contínua de fusão de carreiras específicas em novas carreiras mais amplas e genéricas. Em 2008 eram cerca de 700 carreiras, número que alcançou 380 em 2012 (OECD, 2012).

Já a Função Pública Territorial e Hospitalar estão organizadas em quadros profissionais (que substituíram a noção de carreiras nestes níveis da administração pública após a aprovação da [Lei Galland](#) de 13 de julho de 1987). A Função Pública Territorial apresenta 54 quadros profissionais organizados em 8 agrupamentos (*filieres*): Administrativos, Desenvolvimento regional, Cultural, Médico-Social, Policial, Bombeiros, Atlético e Técnicos. A Função Pública Hospitalar está organizada em 6 agrupamentos: Cuidados, Reabilitação, Técnica Médica, Administrativo, Técnico/Obras e Socioeducativo (destaque para a função de enfermagem e auxiliar de enfermagem, que representam 2/3 da força de trabalho do setor saúde).

A [lei de mobilidade](#), aprovada em 2009, introduziu uma série de medidas para promover a mobilidade geográfica e ocupacional dos servidores públicos, especialmente aqueles alocados em órgãos e carreiras que sejam alvo de processos de reorganização administrativa. Todo servidor público pode assinar um plano de trajetória ocupacional com seus gestores, que se tornam responsáveis por elaborar soluções de recolocação/estágio profissional consistentes com sua senioridade e plano pessoal de carreira. Os servidores oriundos de carreiras e órgãos extintos podem negar até três propostas de plano de trajetória ocupacional, caso contrário são classificados como servidores não-ativos (à disposição), o que significa que são passíveis de diminuição de salários ou aposentadoria obrigatória.

A lei de mobilidade também introduziu flexibilidades, como por exemplo a simplificação dos processos de fusão de carreiras com as mesmas categorias (A, B ou C) e benefícios, como o direito à incorporação a uma nova carreira após 5 anos de recolocação baseada em planos de trajetória ocupacional (nestes casos o ingresso na carreira é garantido não pelo concurso público e sim pela certificação da experiência em serviço, ou *validation des acquis de l'expérience*). A mobilidade também foi promovida com a criação de um portal unificado de divulgação de cargos e vagas de recolocação (*bourse interministérielle de l'emploi public* ou [Place de l'emploi public](#)) e de uma matriz unificada de competências ([Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat](#)), criados com o objetivo de encorajar o uso de uma linguagem de gestão de pessoas unificada em todos os níveis de governo.

Tendências contemporâneas de Reforma

A Reforma do Estado, na França, é um processo constante e que intercala períodos de reformismo ativo com momentos de modernização silenciosa (Bezès, 2011). Nos últimos 20 anos, no entanto, a transformação do serviço civil francês recebeu especial atenção em dois períodos: durante a Revisão Geral das Políticas Públicas (RGPP, *Révision Générale des Politiques Publiques*) entre

2007 e 2012, durante no governo de Nicolas Sarkozy, e mais recentemente após o lançamento, em 2018, do projeto de lei de Transformação da Função Pública (LTFP, *loi de transformation de la fonction publique*), durante o governo de Emmanuel Macron.

A RGPP introduziu mudanças que vão além da reforma do serviço civil e incluem, por exemplo, a modernização do processo orçamentário (com a aprovação LOLF, *loi organique relative aux lois de finances*, que introduziu um modelo de gestão orçamentária mais orientado por resultados). No entanto, a iniciativa introduziu uma série de recomendações elaboradas em 2008 por um relatório especial sobre a Reforma do Serviço Civil, conhecido como *Silicani rapport* (Cole, 2010b), entre as quais a simplificação do sistema de *corps* (através da fusão de carreiras e da aprovação da lei de mobilidade funcional), do aperfeiçoamento dos agrupamentos de cargos (*filières*) na Função Pública Territorial e Hospitalar e da ampliação do uso de agentes contratados (*agents contractuels*) para munir a administração de maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos.

Aprovada em 2019 e com implementação iniciada em 2020, a Lei de Transformação da Função Pública, introduziu mudanças radicais em diversas dimensões do serviço público, como a adoção generalizada de entrevistas por competências e uma ampliação radical do uso de agentes contratados, cuja contratação para funções administrativas tornou-se possível não apenas na ausência de servidores de carreira da categoria A mas também em quaisquer situações que a natureza das funções ou as necessidades da administração pública assim o justifiquem. Por força do decreto n° 2020-257 de 13 março 2020, que regula o artigo 16 da LTFP, cerca de 3 mil cargos de alta direção na Função Pública Territorial e Hospitalar tornaram-se abertos à ampla concorrência (mediante processo seletivo baseado em competências). Cabe destacar que até então estas funções [eram reservadas](#) aos servidores de carreira, 50% aos membros da carreira de Administradores Civis da ENA.

Sistema de Carreiras: Itália

Até o início dos anos 90 o serviço público italiano era classificado como um sistema clássico de carreiras: o estado atuava como empregador sob um regime de contratação especial (regido pelo direito público) e distinto do direito trabalhista da iniciativa privada, os servidores contavam com ampla estabilidade em seus cargos, o recrutamento era realizado por meio processos seletivos públicos e abertos - com ênfase em requisitos formais e na objetividade de procedimentos avaliativos, a promoção era baseada em critérios de senioridade e qualificação acadêmica e os servidores eram organizados em torno de “grandes carreiras” (ou *grands corps*, inspirado no modelo francês).

O ano de 1993, no entanto, marca o início de uma profunda transformação da administração pública italiana. Neste período Sabino Cassese, um dos proeminentes administrativistas italianos assume o Ministério da Função Pública e lança um amplo diagnóstico sobre o funcionamento do serviço público no país ([Rapporto sulle condizioni della Pubblica Amministrazione](#)). Entre as medidas adotadas consta a adoção do direito trabalhista para gerir as relações de emprego entre a administração e os servidores e a introdução de um sistema de posições para organizar a gestão de pessoas no serviço público (Borgonovi & Ongaro, 2011).

Embora adotasse a contratualização individual dos servidores, a reforma contou com o apoio de organizações sindicais (Rato, 2007) ao introduzir regulações transversais negociadas em negociação coletiva. Para administrar este processo foi criada uma nova agência pública (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle pubbliche amministrazioni*/ARAN) responsável por assumir os processos de negociação coletiva em nome do poder público em todo o país. A representação via ARAN é obrigatória para todos os órgãos públicos e a agência é responsável por assegurar a aplicação uniforme dos acordos de negociação coletiva em todo o país.

Embora as relações de emprego tenham sido “privatizadas” (com exceção de algumas carreiras como as forças policiais, o sistema de justiça e a carreira diplomática), os acordos coletivos estabeleceram uma série de regras bem restritas sobre a organização do emprego público, como por exemplo a previsão de carreiras (trilhas de promoção funcional) e a definição de categorias específicas de atuação profissional no serviço público. Os acordos coletivos são organizados em 12 grandes áreas setoriais da administração (saúde, educação, governos locais, agências fiscais, universidades, etc) além de Acordos Nacionais Quadro que estabelecem regras comuns à todas as áreas.

Todos os cargos são organizados em quatro grandes grupos, de acordo com a complexidade das funções exercidas (o grupo A reúne as atividades exercidas por trabalhadores sem qualificação acadêmica e o grupo D reúne as atividades exercidas por dirigentes públicos). Cada grupo está organizado em categorias, designadas “posições econômicas” e organizadas de 1 (menor remuneração) a 6 (maior remuneração). A entrada lateral é permitida apenas em algumas posições econômicas, a saber:

Posições económicas						
			▶ D3	▶ D4	▶ D5	
▶ D1	▶ D2	▶ D3	▶ D4	▶ D5		
▶ C1	▶ C2	▶ C3	▶ C4			
		▶ B3	▶ B4	▶ B5	▶ B6	
▶ B1	▶ B2	▶ B3	▶ B4	▶ B5	▶ B6	
▶ A1	▶ A2	▶ A3	▶ A4			

▶ Ponto de acesso externo

▶ Ponto de promoção/progressão

As reformas introduzidas por Cassese incluíram também mudanças nos processos de seleção de dirigentes públicos, nos mecanismos de avaliação de desempenho e nos sistemas de capacitação de servidores - mas a implementação dos dois últimos pontos foi abandonada. Uma avaliação realizada por Casesse em 1999 (já fora do governo) argumentou que a não implementação de mudanças nos sistemas de avaliação e capacitação ocorreu por oposição dos servidores de médio-escalão, que identificaram no fim do modelo de promoção por tempo de serviço e na introdução de metodologias de promoção por mérito uma ameaça às suas perspectivas de crescimento e desenvolvimento profissional (Cassese apud Carli, 2019).

Sistema de Carreiras: Suécia

O emprego público na Suécia caracteriza-se por ser um sistema de posições (position-based system) no qual o desenho dos postos de trabalho e a negociação das condições de contratação são negociadas caso a caso entre os órgãos governamentais e os sindicatos. Com exceção de cerca de 1% dos funcionários públicos contratados sob regime especial (como juizes e diplomatas, regidos pelo direito administrativo), todos os demais servidores são contratados sob as mesmas condições dos trabalhadores da iniciativa privada, mas obedecem critérios gerais estabelecidos através de Acordos Coletivos e princípios de boa governança instituídos por leis específicas.

Os Acordos Coletivos (transversais e específicos) são negociados por uma agência central responsável pela representação de todos os órgãos públicos - a [Arbetsgivarverket](#) (Agência Sueca de Empregadores Governamentais), criada por meio da [Lei de Emprego Público de 1994](#), que também aboliu formalmente os sistemas de carreira existentes em diferentes entidades públicas para assegurar a adoção do sistema de posições em todo o governo. Não existe no país política centralizada de gestão das remunerações, que são decididas de forma independente pelas agências públicas - responsáveis por administrar seus orçamentos, inclusive a folha de pagamentos. No entanto, a remuneração pode ser afetada pelos Acordos Coletivos, que são negociados em duas etapas: primeiro em nível central e depois de forma individual por cada agência.

Ainda que não exista uma relação comum de conteúdos ou funções associados à grupos funcionais, a Suécia conta com uma classificação referente à complexidade das tarefas exercidas pelos servidores. A classificação tem 7 níveis e é obrigatoriamente adotada por todas as agências públicas, sendo o nível 1 associado às funções de alta direção pública e o nível 7 associado às funções mais simples de apoio administrativo. Cada um dos níveis compreende uma banda remuneratória (pay range) prevista em acordos coletivos, assegurada a liberdade às agências para definição final das remunerações. A evolução dos profissionais entre os níveis de complexidade não é centralmente definida e cada agência pode adotar uma política própria de promoção e progressão profissional, incluindo a definição de critérios para a entrada lateral.

Sistema de Carreiras: Reino Unido

O Reino Unido caracteriza-se por um sistema de emprego público híbrido, no qual cerca de 90% dos servidores são contratados por um regime de posições e outros 10% estão vinculados ao modelo de carreiras. Contudo, ambos regimes apresentam sinais de hibridização.

São considerados servidores de carreira os membros do Civil Service (que exercem funções administrativas e gerenciais no centro do governo), os [Special Advisers](#) (assessores de livre nomeação e exoneração) e os membros do poder judiciário ([Serviço de Cortes e Tribunais](#)). No entanto, os membros do Civil Service são classificados em [28 profissões](#) (organizados por funções) e em 9 categorias (por nível de complexidade). A promoção para uma categoria de nível superior obedece a regras de complexidade e deve ser aberta à participação de quaisquer profissionais, membros ou não do serviço público.

Por outro lado, todos os demais servidores públicos são regidos pelo sistema de posições e contratados individuais regidos pela legislação trabalhista, incluindo professores de escolas públicas e mais notadamente os profissionais do serviço nacional de saúde (NHS), este último também organizado em torno de 70 profissões de 300 carreiras (Rato, 2007).

Sistemas de Carreiras: Portugal

Historicamente a administração pública de Portugal foi estruturada com base em um sistema de carreiras organizadas por órgão. Assim como no Brasil, o modelo era caracterizado por uma grande rigidez – havia baixa mobilidade, o profissional deveria estar ligado a atribuições bastante específicas por toda sua vida funcional (NUNES, 2009). Nos anos 90, a grande expansão da quantidade de funcionário, de aproximadamente 500 mil para mais de 700 mil (DGAEP, 2005), levou a criação de mais órgãos e conseqüente aumento da fragmentação das carreiras. Os efeitos da crise internacional junto dos maus resultados das contas públicas pressionaram o país, que em 2008 inicia uma série de reformas. Na parte de pessoal foi revisto o modelo de vínculos, salários, concursos e criou-se um modelo de alta direção. Em relação às ocupações, 1715 carreiras foram reorganizadas em 3 grandes carreiras gerais (MADUREIRA, 2015), cada uma correspondente a um nível de formação (fundamental, médio e superior). As demais funções foram organizadas em carreiras específicas, que segundo o [Boletim de Emprego Público \(2019\)](#), correspondem a 24.

De acordo com o órgão responsável pelo tema, a [Direção Geral da Administração e do Emprego Público \(DGAEP\)](#), as carreiras gerais e especiais são organizadas da seguinte forma:

“(...) são carreiras gerais aquelas cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades. São gerais as carreiras de:

- *Técnico superior;*
- *Assistente técnico;*
- *Assistente operacional.*

Por sua vez, são especiais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades. Apenas podem ser criadas carreiras especiais quando cumulativamente:

- *Os conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais;*
- *Os/as respectivos/as trabalhadores/as se devam sujeitar a deveres funcionais mais exigentes que os previstos para as carreiras gerais;*
- *Os/as respetivos/as trabalhadores/as devam ter aprovação em curso de formação específico de duração não inferior a seis meses ou deter certo grau académico ou título profissional para integrar a carreira.”*

Sistema de Carreiras: Estados Unidos

Embora tenha algumas características semelhantes a sistemas de carreiras, principalmente relacionados a progressões salariais, o modelo norte-americano se caracteriza como um típico sistema de posições. Sem contar os órgãos relacionados às Forças Armadas do país (que também empregam parte de corpo civil), são 585 de tipos de ocupação. Dessas, 187 são destinadas a “Blue Collar”, que são atividades de cunho operacional, e 397 para “White Collar” relacionadas a profissões administrativas e de nível superior. Essas posições são organizadas em famílias (22 famílias Blue Collars e 23 famílias White Collar. As famílias são associadas a grande funções

finalísticas do Estado, como “saúde”, “educação”, “segurança”, e administrativas, “tecnologia”, “administração geral” e “gestão de pessoas”. Tomando como exemplo a família com a segunda maior quantidade de empregados:

- Nome da Família: General Administration, Clerical and Office
- Quantidade de Posições: 30
- Principais Posições: Miscellaneous Administration and Program, Management Program and Analyses, Miscellaneous Clerk and Assistant.

Devido a grande fragmentação existe também alguma redundância de posições, principalmente para cargos de natureza administrativa. A escolha de qual cargo utilizar para essas funções acaba sendo muito mais de uma trajetória de utilização do órgão do que de uma real diferença de atribuições. Exemplo: uma unidade prefere usar a posição de “Miscellaneous Administration and Program” e a outra a de “Program, Management Program and Analyses”.

As posições são ancoradas em um modelo de avaliação de complexidade, que usa como base a método Hay. Com base nessa classificação é definida uma posição em uma tabela salarial padronizada (General Schedule). No entanto, cada órgão tem autonomia para classificar as posições no nível salarial que quiser. O controle do sistema funciona muito mais de forma orçamentária do que com um engessamento entre posição e seu nível de tabela recomendado.

O modelo vêm também recebendo algumas críticas. São notáveis as ausências de propostas de reformas e mudanças significativas. Nesse sentido, embora seja baseado em um desenho versátil de “job evaluation” para posicionamento na tabela salarial, um dos pontos questionados tem sido a própria falta do trabalho classificação. Segundo apontado, tal prática não tem sido frequente, fazendo com que novas profissões, bem como atualizações necessárias nas já existentes, não estejam ocorrendo.