Gestão de carreiras públicas no Reino Unido e em Portugal

Histórico de reformas e experiências de hibridismo

Apresentação	1
Introdução	1
A reforma do serviço público no Reino Unido	1
As reformas gerenciais dos anos 80	9
O Programa de Competências Profissionais para o Governo	12
A governança do sistema de Funções do Serviço Civil (2020)	16
A reforma do serviço público em Portugal	25
A regulação da mobilidade no serviço público português	33
Considerações finais	36
Perguntas para o debate	37
Lista de siglas	38
Referências	39

Apresentação

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

Introdução

O objetivo deste relatório é apresentar as experiências de modernização do serviço público observadas no Reino Unido e em Portugal, com ênfase no funcionamento da gestão de carreiras dos trabalhadores contratados pelo Estado em cada país. Serão resumidas as principais tendências de reforma realizadas por ambos países nas últimas décadas, para em sequência compará-las e assim identificar eventuais padrões e contrastes que possam orientar o debate sobre a modernização do sistema de carreiras no serviço público brasileiro.

A reforma do serviço público no Reino Unido

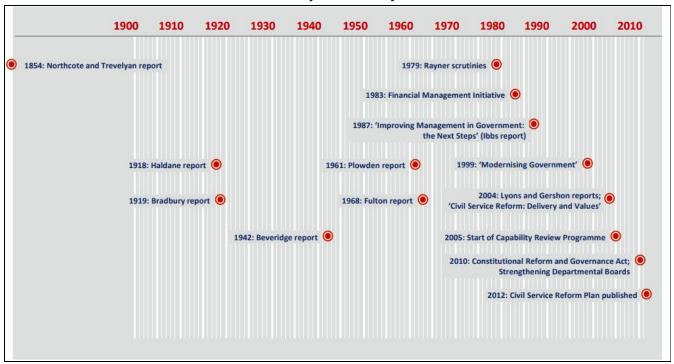
Na literatura sobre modernização do serviço público, o Reino Unido é comumente descrito como um dos países líderes na introdução de reformas capazes de alterar o funcionamento de uma das mais tradicionais burocracias europeias. São alguns exemplos a adoção da remuneração variável por desempenho, a criação de agências executivas e a possibilidade de entrada lateral em funções de alta direção (Hood & Lodge, 2005).

No entanto, o alcance das reformas e sua capacidade de alterar a lógica de funcionamento do serviço público são questionadas (Talbot, 2014). De toda forma, o país se tornou palco de experimentações que influenciaram os rumos da reforma do Estado em todo mundo, e governos de diferentes orientações ideológicas (conservadores e trabalhistas) introduziram políticas de modernização consistentes com seus programas de governo. Essas alterações permitiram o acúmulo de inúmeros diagnósticos e propostas de reforma que influenciam o debate político e acadêmico sobre reforma da administração pública dentro e fora do Reino Unido. Veja no quadro a seguir a relação dos principais marcos do processo de modernização do serviço público no país:

⁻

¹A elaboração dos conteúdos contidos neste documento, bem como as opiniões aqui expressas, são de responsabilidade de seu autor (Rafael Leite, consultor) e não necessariamente expressam posicionamentos da Fundação Lemann, nem comprometem a organização. Cibele Franzese e Felipe Drumond também contribuíram para sua elaboração com relevantes comentários e *feedbacks*.

Imagem 1: Sequência cronológica das principais reformas da administração pública no Reino Unido desde a criação do Serviço Civil.



Fonte: <u>The Context for Civil Service Reform</u>: Data and case studies to accompany the Civil Service Reform Plan (2012)

Tabela 1: Resumo das principais reformas da administração pública no Reino Unido desde a criação do Serviço Civil.

Ano	Reforma	Objetivos
1853	Northcote Trevelyan Report	Criar de um serviço civil permanente e apartidário, recrutado por procedimentos meritocráticos
1918	Haldane Report	Priorizar a produção de conhecimento em políticas públicas pelos servidores e sua utilização pelas autoridades do poder executivo em um regime de colaboração e confiança mútua entre o serviço civil e o sistema político
1919	Bradbury Report	Criar um novo departamento responsável pela da folha de pagamentos dos servidores e assegurar que a remuneração seja compatível com a complexidade das responsabilidades assumidas pelo serviço civil
1942	Beveridge Report	Instituir um novo modelo de proteção social. Levou à criação do sistema nacional de saúde (NHS), com identidade institucional própria e um corpo autônomo de profissionais com vocação de entrega de serviços
1961	Plowden Report	Instituir um modelo de capacitação para servidores de baixo e

	1	
		médio escalão, com o objetivo de aumentar a produtividade do serviço público e promover a mobilidade vertical dos profissionais de alto desempenho. Levou à criação do <i>Centre for Administrative Studies</i> , entidade responsável pela capacitação de quadros administrativos do serviço civil
1968	Fulton Report	(Governo Harold Wilson, trabalhista)
		Aumentar a proporção de cientistas, engenheiros e especialistas, em detrimento de perfis generalistas; introduzir modelos de capacitação com foco no desenvolvimento de competências gerenciais; aumentar a representatividade social do serviço público; modernizar os mecanismos de gestão de pessoas e planejamento de carreira (maior mobilidade horizontal e vertical dos servidores). Levou à criação do <i>Civil Service College</i> , primeira escola de governo do Reino Unido, e da agência central de gestão de pessoas, o Departamento do Serviço Civil
1979	Rayner Scrutiny Programmes	(Governo Margaret Thatcher, conservador)
	1 Togrammos	Introdução de uma nova metodologia de avaliação e redução de despesas com base na análise de processos, levando à redução sistemática das estruturas administrativas e do número de servidores públicos
1983	Financial Management Initiative	(Governo Margaret Thatcher, conservador)
		Abolição da unidade central de gestão de pessoas (Departamento do Serviço Civil), transferindo as responsabilidades operacionais para o Departamento do Tesouro e as estratégicas para o Gabinete do Primeiro Ministro
1987	Improving Management in Government: the Next Steps	(Governo Margaret Thatcher, conservador) Criação de aproximadamente 90 agências executivas, separando formalmente a responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas públicas. Neste caso, a atuação do Serviço Civil foi restrita à elaboração de políticas e a liderança das agências foi entregue a profissionais com perfil gerencial oriundos da iniciativa privada
1999	Modernising	(Governo Tony Blair, trabalhista)
	Government White Paper	Revisão das prioridades administrativas - redução de cortes orçamentários e foco na gestão do desempenho.
	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	

		Fortalecimento dos servidores de alto escalão (autonomia gerencial em troca de resultados), com ênfase na promoção da diversidade.
2004	Lyons & Gerson reports: "Civil Service Reform: Delivery and Values"	(Governo Tony Blair, trabalhista) Introdução do conceito de "entrega" no centro dos esforços de reforma, em detrimento da formulação de políticas (mais delivery e menos policy advice), priorizando competências de gestão de projetos nos níveis de liderança.
2012	Civil Service Reform Plan	(Coalizão Cameron–Clegg, conservadores e liberais) Revisão do modelo de avaliação do desempenho, facilitando a demissão de servidores pouco produtivos, fortalecimento das competências de contratualização de resultados - entre os órgãos do governo e entre o governo e fornecedores privados
2016	Civil Service Workforce Plan 2016 - 2020	(Governo Cameron, conservador) Elaborar de um plano de médio prazo para a gestão de pessoas, introduzir trilhas de desenvolvimento de carreira, investir na marca empregadora do serviço público, reforço das políticas de promoção da diversidade, desenvolvimento de líderes e fortalecer mecanismos de reconhecimento flexíveis

Fonte: The Context for Civil Service Reform: Data and case studies to accompany the Civil Service Reform Plan (2012). Adaptado pelo autor.

Celebrada por seu pioneirismo, a experiência britânica também é alvo de análises mais críticas. Hood & Lodge (2007) avaliam que o sistema político britânico é acometido da "síndrome de reforma do serviço público", manifesta no conjunto de iniciativas de reforma lançadas nos últimos 50 anos que, segundo os autores, são inauguradas e descontinuadas, se sobrepõem e se ignoram, deixando para trás resíduos de tamanhos e estilos variados. Wegrich (2020) destaca, por sua vez, que o reformismo britânico não garantiu ao país maior capacidade para lidar com a pandemia de coronavírus em comparação aos países vizinhos, em especial a Alemanha, identificada pela literatura de modernização do Estado como um país que adotou a agenda de reformas de forma tardia e com menor ímpeto (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Em termos históricos, a profissionalização da burocracia britânica iniciou-se no século XIX. Até então, a investidura em cargos públicos dependia das relações de caráter político e pessoal. A construção de um serviço público profissional tornou-se objeto de debates a partir de 1853 quando diplomatas britânicos propuseram ao Parlamento a adoção de um modelo meritocrático de seleção e gestão de servidores, ideia expressa no Relatório Northcote-Trevelyan, publicado no mesmo ano. Três anos mais tarde, em 1855, o governo britânico estabeleceu a Comissão de Serviço Civil, entidade autônoma a quem foi atribuída a responsabilidade de organizar processos seletivos abertos e competitivos para o preenchimento de cargos públicos.

Desde então, as relações entre o Serviço Civil (coloquialmente denominado *Whitehall*, em referência ao bairro de Londres onde se encontram os principais edifícios da burocracia britânica) e o sistema político assumiram, no Reino Unido, uma característica peculiar e distintiva das tradições norte-americana e continentais europeias, sistemática coloquialmente denominada *Westminster* - um modelo de governança democrática caracterizado pela divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário), pelo parlamentarismo majoritário e pela existência de um serviço civil independente e apartidário responsável por assessorar e implementar as políticas introduzidas por governos eleitos.

No modelo britânico, o Serviço Civil não dispõe de identidade constitucional própria, distinta do governo de turno - e sua função é ser leal ao poder executivo, com o qual desenvolve uma relação simbiótica. Neste modelo de governança, também conhecido como "Doutrina Armstrong", os servidores públicos estão subordinados às suas chefias políticas - e não ao parlamento ou à constituição. Ou seja, na tradição britânica o Serviço Civil é um corpo estável de funcionários públicos selecionados por mérito com a função de apoiar a implementação da agenda política do governo turno - uma relação que, segundo Hood (2001), se fundamenta em uma permuta na qual os serviço civil oferece competências técnicas e lealdade ao sistema político em troca de estabilidade e influência na definição das políticas públicas.

O arranjo institucional que caracteriza a relação entre o Serviço Civil e a elite política a cargo do poder executivo não se reproduz em todo o serviço público britânico. O modelo foi elaborado a partir da necessidade de criar um corpo técnico capaz responsável por assessorar o centro do governo - em um contexto no qual as competências do poder público eram muito mais restritas - quando comparadas às atuais atividades desempenhadas pelo poder público em diferentes países.

O pessoal a cargo do Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service*), por exemplo, jamais foi classificado como servidor civil - e é abrangido por uma categoria mais ampla - os servidores públicos. Os servidores públicos e outros trabalhadores vinculados aos governos locais - como os responsáveis pela oferta de serviços públicos como educação - nunca tiveram o mesmo status constitucional dos servidores civis, situação que se repete, de forma aproximada, em outros países - como destacado no quadro a seguir:

Tabela 2: Dualidade dos regimes de vínculo com a administração pública em países selecionados

País	Exercício de funções estratégicas no centro de governo e de soberania	Entrega de serviços públicos
Reino Unido	Civil Servants (Civil Service) e Crown-regulated appointments (indicações políticas)	Public Servants e Contractual employment (governos locais e NHS)
Alemanha	Beamte (liderança; trabalho intelectual)	Angestellte (técnicos) e Arbeiter (trabalho manual)
França	Grands corps de l'État, agents publics titulaires (fonctionnaires)	Agents non titulaires (agents contractuels)
Portugal	Funcionários públicos (regime de nomeação)	Trabalhador em funções públicas (regime contratual)

Fonte: elaboração própria

Box 1: O centro de governo no Reino Unido

Como em qualquer regime parlamentarista, o executivo britânico nasce de maiorias parlamentares. O partido ou coalizão que alcançar a maioria das 650 cadeiras da Câmara dos Comuns (a câmara baixa do parlamento britânico, eleita pelo voto direto) assume a responsabilidade de formar governo - e os próprios parlamentares assumem funções executivas, sem perder sua função legislativa, que são exercidas de maneira concomitante.

No entanto, nem todos os parlamentares do partido ou coalizão em exercício assumem responsabilidades executivas. Neste caso há uma divisão entre o chamado *frontbench* - os parlamentares que assumem cargos ministeriais se sentam nas primeiras fileiras do parlamento - e o *backbench* - parlamentares que não assumem funções executivas e se sentam nas últimas cadeiras do parlamento.

Normalmente entre 90 e 120 parlamentares assumem funções ministeriais, mas apenas em torno de 20 assumem a liderança dos ministérios (ou "departments", como são chamados no Reino Unido) e formam parte do Gabinete, que se reúne semanalmente com o primeiro-ministro para tomar as decisões mais estratégicas de governo. De maneira geral, os ministros juniores assumem a responsabilidade por políticas específicas dentro do campo de atuação dos ministérios - reportando diretamente a um ministro de gabinete.

Todos os ministros são assessorados por altos servidores civis, a elite do *Senior Executive Service*, os <u>Secretários Permanentes</u>, servidores estáveis que são selecionados pelo primeiro ministro a partir de uma lista elaborada pela *Civil Service Commission*. Trata-se do cargo de maior senioridade do serviço civil, ocupado apenas por cerca de 40 servidores. Os secretários permanentes são assessorados pelos Chefes de Gabinete (cerca de 160 servidores), com os quais compõem o *Civil Service Leadership Group* (CSLG), um grupo de aproximadamente 200 servidores civis que exercem a liderança do serviço civil britânico.

Aos ministros do *frontbench* e a liderança do Serviço Civil devem ser somados outros dois tipos de servidores que compõem o centro de governo do Reino Unido: Os <u>Assessores Especiais</u> (*Special Advisors*, ou spads) e os <u>Tsares</u>. Os spads são profissionais de livre confiança dos ministros de gabinete responsáveis pela oferta de assessoria política. Nos últimos anos, somaram entre 60 e 100 assessores em todo o governo, com tendência de alta. Os tsares, por sua vez, são um grupo ambíguo - profissionais indicados pelo primeiro ministro ou ministros de gabinete para a oferta de assessoria técnica temporária em áreas de conhecimento bem delimitadas. Podem receber vários títulos: revisores, assessores, embaixadores ou chefes de comissão, e geralmente lideram equipes enxutas formadas com o objetivo de apresentar diagnósticos ou propostas de políticas públicas. Desde 1997 os governos britânicos têm nomeado, em média, cerca de 20 tsares por mês, com forte tendência de alta.

Conclui-se então que o Serviço Civil representa apenas uma fração dos servidores públicos do Reino Unido - cuja maioria da força de trabalho se dedica diretamente à oferta de serviços públicos como saúde, segurança e educação, e são contratados sob as mesmas regras dos trabalhadores da iniciativa privada (com exceção dos militares e juízes, que também não são servidores civis mas são

regidos por legislação específica). Também <u>não são servidores civis</u> os funcionários vinculados aos governos locais (cidades) e ao governo da Irlanda do Norte (uma reminiscência do Serviço Civil colonial em toda ilha da Irlanda), ao contrário dos servidores vinculados aos governos da Escócia e do País de Gales. <u>Dados</u> de setembro de 2020 apontam que do total de 33 milhões de trabalhadores da força de trabalho do Reino Unido, cerca de 16,7% (5,5 milhões) são empregados no setor público e 1,4% são servidores civis (450 mil, ou 8,2% de todos os servidores públicos), dos quais cerca de 6,5 mil pertencem ao *Senior Civil Service*.

Até os anos 60, o Serviço Civil estava organizado em 4 principais "classes" com estruturas de classificação e remuneração: i) administrative, ii) executive, iii) specialist e iv) clerical, administradas de maneira descentralizada, com exceção da gestão da folha de pagamentos, gerida pelo Departamento do Tesouro, e dos processos de seleção, geridos pela Comissão de Serviço Civil. Este modelo passou por uma profunda transformação após a publicação do "Fulton Report" em 1968, durante o governo trabalhista de Harold Wilson. O relatório apresentou um profundo diagnóstico do serviço civil britânico, sugerindo a introdução de profundas reformas, entre as quais:

- A abolição do sistema de "classes", que funcionavam como verdadeiras carreiras, com lógicas próprias de organização do trabalho, e a adoção de uma grade de classificação única com diferentes níveis de remuneração associados a diferentes níveis de competência e responsabilidade.
- 2. A introdução do modelo americano de classificação do emprego, no qual a determinação da posição de um cargo na grade remuneratória considera apenas o conteúdo das funções desenvolvidas por este cargo e não seu prestígio (proximidade com o poder) ou senioridade.
- 3. A criação de um órgão central de gestão de pessoas o Civil Service Department (SCD), responsável por estabelecer parâmetros comuns para as práticas de gestão do serviço civil em todos os ministérios, e de uma escola de governo o Civil Service College (SCC), que assumiu a responsabilidade de desenhar uma política transversal de desenvolvimento dos servidores.
- 4. O fomento à atração de mais especialistas para a força de trabalho do governo (cientistas, engenheiros, economistas e outros profissionais com conhecimentos especializados) em detrimento do perfil generalista, até então dominante entre os quadros do serviço civil.

Uma das primeiras mudanças introduzidas foi a criação do Departamento do Serviço Civil (CSD, da sigla em inglês), já em 1968. Definiu-se que o CSD estaria politicamente vinculado ao Primeiro-Ministro, mas que sua operação seria supervisionada pelo Ministro-Chefe de Gabinete, e exercida por um Secretário Permanente designado Chefe do Serviço Civil, a função mais sênior de todo o serviço civil². Outra medida implementada em 1971 durante o governo conservador de Edward Heath foi a fusão das classes do serviço civil em uma estrutura de <u>classificação</u> unificada:

_

² Atualmente o Ministro-Chefe de Gabinete é Michael Gove e o Chefe do Serviço Civil é Simon Case.

Tabela 3: Estrutura de classificação dos Servidores Civis do Reino Unido (por senioridade)

Ma		Sigla	Nome do cargo		
		G6&7	Grades 6 e 7		
		SEO/HEO		Senior Executive Officer Higher Executive Officer	
		EO	Executive	Executive Officer	
Ma júni		AO/AA	Administrative Officer Administrative Assistant		

Fonte: Grade structures of the civil service (2019). Institute for Government. Adaptado pelo autor.

Com exceção das funções que mais tarde (em 1996) foram organizadas em torno do *Senior Civil Service* (Hood & Lodge, 2005), todos os demais grupos de servidores civis foram organizados em grupos e categorias. Os grupos tinham natureza ocupacional e reuniam servidores civis com demandas de seleção e capacitação semelhantes. As categorias reuniam grupos com regras de classificação, promoção e remuneração semelhantes. Em ambos os casos prevalecia uma lógica de classificação baseada em órgãos:

Tabela 4: organização das categorias não-dirigentes do Serviço Civil britânico no período prévio ao *Fulton Report*, publicado em 1968.

Categorias	Grupos	
Departamento Geral	☐ Treasury ☐ The Home Office ☐ The Scottish Office	
Departamentos Econômicos	 ☐ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ☐ Board of Table ☐ The Board of Customs and Excise ☐ Ministry of Fuel and Power ☐ Ministry of Labour and National Service ☐ Ministry of Supply ☐ The Post Office ☐ The Ministry of Works ☐ Ministry of Housing and Local Govt. ☐ Ministry of Transport and Civil Aviation 	
Departamentos de Políticas Sociais	 Ministry of Education Ministry of Health The Department of Technical Cooperation Ministry of Pensions and National Insurance 	

	☐ The Department of Scientific and Industrial Research
Departamentos Imperial e Estrangeiro	☐ The Foreign Office ☐ The Colonial Office ☐ The Commonwealth Relations Office
Departamentos de Defesa	☐ The Admiralty ☐ The War Office ☐ The Air Ministry ☐ The Ministry of Aviation ☐ The Ministry of Defence

Fonte: Venkatesh Netha (2015). Civil Service System in India, UK and USA: A Comparative Study of Constitutional Perspectives.

A despeito de importantes mudanças introduzidas por governos conservadores e trabalhistas, as propostas do *Fulton Report* não foram implementadas em sua íntegra. O *Civil Service College* foi criado, mas sua contribuição para o aperfeiçoamento da força de trabalho é incerto e não se compara à função desempenhada pela ENA, na França. O modelo de recrutamento de servidores (especialmente via *Fast Stream*, programa de seleção de jovens profissionais de alto potencial) continuou a privilegiar a seleção de profissionais com conhecimentos generalistas (em detrimento dos perfis especialistas). O programa atrai especialmente a elite formada nas universidades de Oxford e Cambridge (Talbot, 2014), e as funções de elaboração de políticas públicas seguiram sendo as mais prestigiadas no serviço civil, em detrimento das funções de caráter mais gerencial.

As reformas gerenciais dos anos 80

Margareth Thatcher assumiu o governo em 1979 com a promessa de introduzir reformas radicais no funcionamento do governo e da economia do Reino Unido. Nos primeiros anos de governo, as medidas de maior impacto envolveram a adoção de uma sistemática de revisão de gastos com foco na busca por eficiência. Uma 'Unidade de Eficiência' liderada por Derek Rayner foi criada no gabinete da Primeira-Ministra e os "escrutínios" de Rayner (*Rayner Scrutiny Programmes*) deram início à um processo de enxugamento do quadro de pessoal que, entre 1979 e 1997 resultou na redução de 35% dos quadros do serviço civil, de 733 para 475 mil servidores (Pemberton, 2020). Neste contexto, após a avaliação de que o trabalho desempenhado pelo *Civil Service Department (SCD)* era inefetivo, o órgão foi abolido e suas responsabilidades foram transferidas para o escritório do Ministro-Chefe de Gabinete (Cabinet Office).

No entanto, a mudança mais radical operada pelo Thatcherismo foi o lançamento do programa *Next Steps*, em 1988. O objetivo do programa foi separar as funções de elaboração e implementação de políticas emulando uma relação de agente-principal por meio da criação de agências executivas, com o objetivo de tornar a gestão do serviço civil mais eficiente. As agências executivas seriam entidades autônomas, vinculadas ao poder executivo ou diretamente ao parlamento por meio de contratos de resultados. A maior parte dos servidores civis foi alocada no quadro de pessoal das agências, que adotaram políticas de RH mais flexíveis (como a remuneração por desempenho) e introduziram processos seletivos para funções de liderança abertos à participação de executivos da iniciativa privada. Desta forma, o governo deu forma à ideia de criar um novo quadro transversal de servidores

com ethos gerencial. Entre 1988 e 1997 cerca de ¾ de todos os servidores civis foram alocados em *Next Steps Agencies*:

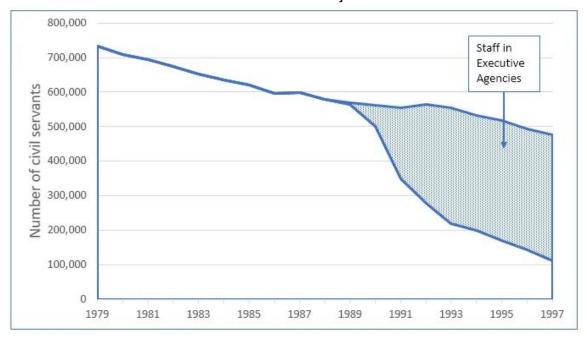


Gráfico 1: Número total de funcionários do Serviço Civil Britânico entre 1979 e 1997

Fonte: Pemberton, H. (2020). Thatcherism and Britain's Covid-19 state failure.

O processo de agencificação alterou consideravelmente o funcionamento do serviço civil britânico. Até então, a despeito da organização do executivo em Departamentos ou Ministérios, prevalecia a noção de que o Serviço Civil possuía uma identidade própria e que os profissionais que o compunham apresentavam credenciais pessoais, a despeito do cargo que ocupavam ou função que desempenhavam nos diferentes departamentos do governo. Com a introdução das agências, os novos diretores-executivos passaram a exercer maior controle sobre a formação de equipes - tornando a ocupação dos cargos públicos mais aberta à participação de profissionais da iniciativa privada via entrada lateral, ainda que os funcionários das agências executivas permanecessem membros do Serviço Civil.

Box 2: Entrada lateral no serviço civil britânico

Em países com sistemas de emprego público baseados em carreiras (*Career-Based systems*), como os de tradição continental europeia, a seleção de profissionais públicos ocorre a princípio para os níveis de entrada. Nestes casos, o ingresso no serviço público ocorre sempre em início de carreira, e os governos assumem a responsabilidade de capacitar e preparar os ingressantes durante o processo de ascensão profissional. A vantagem de sistemas como estes, de natureza fechada ou restrita, é o desenvolvimento de sistema de valores compartilhados (espírito de corpo), o que facilita a mobilidade e a comunicação interna entre os órgãos públicos.

O Serviço Civil britânico foi instituído originalmente sob fundamentos semelhantes, mas desde o fim dos anos 60 foi objeto de inúmeras reformas que o aproximaram do modelo americano, de sistemas abertos - do qual hoje o Reino Unido é um dos principais expoentes. Também conhecido

como sistema de posições (*Position-Based systems*), trata-se de um modelo de organização do emprego público orientado pela abertura do acesso aos cargos de qualquer senioridade a todos os profissionais que reúnam as competências para exercer suas responsabilidades. Neste caso, os governos podem acessar um mercado de competências muito mais amplo, formado por profissionais de diversos setores da economia que, ao ingressarem no serviço público, trazem consigo novas culturas de trabalho que contribuem para renovar a forma de atuação do governo, tornando-a mais adaptável.

Dessa forma, os mecanismos de ingresso no Serviço Civil britânico são múltiplos. O sistema é descentralizado e a maior parte das contratações são realizadas pelos próprios Departamentos, de maneira autônoma, respeitados os parâmetros estabelecidos pelo *Government Recruitment Service* (GRS), unidade responsável pela definição das estratégias de seleção adotadas por todo o governo, e pela *Civil Service Commission* (CCS), órgão vinculado ao Parlamento e responsável pelo controle externo dos processos de seleção, assegurando a proteção do mérito no acesso ao Serviço Civil.

Em todos os departamentos o ingresso pode ocorrer via Entrada Direta (*Direct Entry*) em posições de senioridade variada, cujos processos seletivos são abertos à ampla concorrência e a divulgação é centralizada no <u>portal de vagas</u> do governo. O ingresso também pode ocorrer por meio de programas de seleção e desenvolvimento de talentos em início de carreira, dos quais o principal e de maior prestígio é o <u>Fast Stream</u>, que está organizado em 15 modalidades associadas às diferentes funções e profissões, as especialidades que organizam o trabalho no Serviço Civil, e que envolve a contratação de aproximadamente <u>2 mil profissionais a cada ano</u> (p. 40).

O programa é uma das principais portas de entrada para os níveis de liderança no governo, e dados oficiais (p. 97) apontam que um ¼ dos membros do Senior Civil Service e cerca de ⅓ das demais posições de lideranças são "fast streamers". Nestes casos, no entanto, predomina a contratação de pessoas com experiências profissionais mistas, no setor público e também na iniciativa privada. Este fato tem incentivado o governo a investir em programas de aceleração de talentos internos (batizados de Civil Service High Potential Streams) com o objetivo de aumentar a proporção de servidores civis em postos de alta direção pública e, ao mesmo tempo, motivar a retenção de talentos em funções de médio escalão.

Ao longo dos anos, inúmeras críticas ao modelo de agência executiva foram formuladas (Parry, 2011), especialmente devido ao fato da independência operacional dessas entidades nunca ter sido exercida de fato, entre outros motivos pela necessidade do centro de governo manter o controle estratégico e financeiro de suas atividades. Neste caso, as flexibilidade das agências executivas introduzirem suas próprias políticas de contratação e remuneração foi restringida e sua operação permaneceu, no fim das contas, sob domínio do serviço civil - embora o modelo tenha contribuído para introduzir maior prestígio em funções de liderança da implementação (*delivery*), mesmo que a atração de talentos da iniciativa privada tenha permanecido um desafio. A agencificação testemunhou novo ímpeto no anos 2000 sob o governo trabalhista de Tony Blair com a multiplicação dos *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisation*) que operam de maneira semelhante às agências executivas, mas com ampla flexibilidade (seus funcionários não são considerados membros do serviço civil).

O Programa de Competências Profissionais para o Governo

Desde a publicação do "Fulton Report", a contratação de especialistas e administradores surge como prioridade em governos trabalhistas e conservadores no Reino Unido. A ênfase na profissionalização dos dirigentes responsáveis pela operação da máquina do governo (delivery) levou à revisão do modelo organizacional do setor público, numa tentativa de fortalecer as funções de implementação em detrimento do tradicional modelo de servidor civil generalista, habituado ao desenho de políticas públicas. Segundo Talbot (2014), uma novidade na estratégia de mudança de perfil dos servidores civis teve início em 2005 com o lançamento do programa *Professional Skills for Government* (PSG), criado com o objetivo de transformar a gestão de competências do serviço civil britânico no longo prazo.

A proposta do PSG foi estabelecer, de maneira inédita, uma matriz de competências para todo o serviço civil, a partir da qual os servidores seriam convidados a elaborar estratégias de desenvolvimento profissional e progressão de carreira. O modelo foi elaborado com o objetivo de ser adotado por todos os servidores civis, independentemente de sua senioridade ou órgão de alocação. A matriz está organizada em 4 áreas: 1) liderança, 2) competências principais, 3) competências profissionais e 4) experiência ampliada (Horton, 2010).

São competências de liderança: i) prover direcionamento, ii) entregar resultados, iii) construir capacidade para resolver desafios presentes e futuros e iv) agir com integridade. As competências principais são: i) análise e uso de evidências, ii) gestão financeira, iii) gestão de pessoas, iv) gestão de programas e processos, v) comunicação e marketing, e vi) pensamento estratégico. As competências profissionais variam de acordo com as funções exercidas por cada servidor civil, e a proposta é que fossem elaboradas de maneira transversal por "líderes de profissões", que seriam unidades responsáveis por estabelecer a matriz de competências das funções exercidas por servidores em diferentes departamentos. Por fim, as competências desenvolvidas por experiência ampliada seriam definidas por cada servidor com apoio de suas chefias. Veja a seguir um quadro-resumo do modelo apresentado pelo próprio governo:

Imagem 2: Professional Skills for Government Framework



Fonte: Horton, Sylvia (2010a). Competency management in the British central government.

Um dos objetivos do PSG era organizar os Senior Civil Servants em três "profissões" (Talbot, 2014), organizando assim estratégias de seleção e desenvolvimento bem definidas para cada grupo. As "streams" ou "career profissões (também chamadas groupings") seriam: 1) Gestão Operacional/Operational Delivery (dando continuidade à formação do quadro de dirigentes executivos que teve início com o Next Steps), 2) Serviços Corporativos/Corporate Services Delivery (organizada em grupos funcionais como finanças, tecnologia da informação, compras e outros) e 3) Elaboração de Políticas/Policy Delivery (criada com o objetivo de superar a noção de que os servidores civis fossem 'generalistas amadores', tornando-os especialistas em elaboração de políticas).

Tabela 5: Grupos de carreira introduzidos pelo programa *Professional Skills for Government* (PSG)

Profissões	Responsabilidades
Gestão Operacional/ Operational Delivery	Liderar e gerir equipes para construir, administrar e entregar serviços públicos
Serviços Corporativos/ Corporate Services Delivery	Providenciar serviços internos e transversais (TI, finanças, RH e gestão da mudança)
Elaboração de Políticas/ Policy Delivery	Formular estratégias, desenvolver políticas e conduzir assuntos de governo

Fonte: Public Administration Select Committee, Ninth Report of Session (2006-07), adaptado pelo autor.

Em paralelo à introdução do PSG ocorria, também em 2005, o lançamento das <u>revisões de capacidades</u> (*Capability Reviews*), uma metodologia de aferição da capacidade dos ministérios/departamentos em entregar resultados elaborada pelo então recém-nomeado chefe do Serviço Civil, Gus O'Donnell. A inovação, neste caso, está no objeto de análise: a capacidade dos departamentos em alcançar objetivos futuros, e não a avaliação de seu desempenho passado. O método foi adotado pelo segundo governo Blair como estratégia para identificar e sanar questões estruturais com impacto no alcance das metas acordadas entre o Primeiro-Ministro e os ministros do

gabinete. A iniciativa foi avaliada pelo <u>Comitê de Administração Pública</u> do Parlamento britânico, que destacou a importância do instrumento para mapear o déficit de competências entre os órgãos do governo e elaborar soluções para superá-los.

O PSG e as *capability reviews* foram oficialmente descontinuadas em 2010 com o início do governo de coalizão liderado por David Cameron, mas é possível encontrar forte influência de ambas iniciativas no <u>Plano de Reforma do Serviço Civil</u> lançado pela gestão Cameron em 2012 e que previa: 1) a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Capacidades visando a superação do déficit de competências estratégicas em todos os departamentos de governo, com ênfase em competências digitais, comerciais (desenho e negociação de contratos) e de gestão de projetos (*delivery*); 2) a revisão e reforço do papel dos "líderes de profissões" (introduzidos pelo PSG) como responsáveis pelo fortalecimento das competências estratégicas em todo o governo.

Lançado em 2013, o <u>Plano de Desenvolvimento de Capacidades</u> introduziu um novo modelo de classificação dos servidores civis em 24 (número ampliado mais tarde para 26) profissões, de acordo com as necessidades de desenvolvimento de competências observadas de forma transversal em todo o governo. Ou seja, além do vínculo com suas agências ou departamentos, os servidores civis também seriam organizados em Profissões que indicam o tipo de expertise esperada de cada profissional. O modelo de Profissões foi introduzido para facilitar o recrutamento por competências, aperfeiçoar as políticas de capacitação de maneira transversal e facilitar o planejamento da força de trabalho. Veja as profissões a seguir:

Communications and marketing	Knowledge and information management	Property asset management	Science and engineering
Corporate finance	Internal audit	Policy delivery	Schools inspection
Economics	Legal	Procurement	Social research
Finance	Medical	Project delivery	Statistics
Human resources	Operational delivery	Planning	Tax
Information technology	Operational research	Psychology	Veterinarian

Foram classificados como "líderes de profissões" (*Heads of Profession*) os departamentos ou agências³ responsáveis por construir as competências organizacionais de forma transversal no governo e também por elaborar políticas de apoio às competências individuais dos servidores civis. Suas principais responsabilidades são:

• Facilitar a entrada de pessoal qualificado em cada órgão líder de profissão, em todos os níveis de senioridade (atração de talentos);

_

³ Em alguns casos foram contratados órgãos externos ao serviço civil para desempenhar tais funções.

- Estruturar um currículo e uma matriz de competências para cada profissão em parceria com o Civil Service Learning⁴ (gestão do desenvolvimento);
- Definir trilhas de desenvolvimento de carreiras para reter profissionais de alto desempenho (gestão de carreiras);
- Desenvolver políticas de promoção da mobilidade horizontal de servidores civis, compartilhando competências entre os departamentos e agências (gestão da mobilidade);
- Identificar e desenvolver profissionais de alta performance por meio de planos de sucessão organizacional bem estruturados (gestão do conhecimento).

Para facilitar os órgãos responsáveis por estas tarefas, em 2013 foi introduzido o Conselho de Profissões do Serviço Civil, órgão consultivo responsável por coordenar o processo de implementação do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e elaborar relatórios periódicos sobre a estruturação das profissões em todo o governo, com ênfase nas profissões com o maior número de servidores civis: *Operational Delivery, Policy Delivery* e *Project Delivery*. Relatórios publicados em 2014 e 2015 destacam os desafios do processo de classificação dos servidores entre as profissões, indicando a dificuldade das agências em diagnosticar seu "estoque" de competências.

Ao modelo de organização do serviço civil em profissões em 2014 foi somada uma nova modalidade de classificação, o modelo de Funções. O modelo surge da avaliação de que as profissões são importantes para organizar o desenvolvimento de competências transversais, mas que as Chefias de Profissão careciam de mandato e do nível de integração e coerência necessários para a constituição de um centro de governo corporativo no serviço civil. Por este foram introduzidas 10 funções (mais tarde ampliadas para 12) estruturadas a partir de serviços corporativos prestados de forma transversal em todo o governo como jurídico, finanças, gestão de pessoas e governo digital. Em alguns casos as funções espelham as profissões (existe uma Profissão de Recursos Humanos e uma Função de Recursos Humanos), assim como existem casos de Líderes de Profissão também exercerem o papel de Líderes de Função. Veja a lista de funções a seguir:

Commercial	Human Resources	Communications	Internal Audit
Corporate Finances Legal		Digital	Project Delivery
Finance	Property	Fraud, error, debt and grants	

Algumas responsabilidades das Funções se sobrepõem às responsabilidades das Profissões, pois as Funções também contribuem para os processos de seleção, alocação e desenvolvimento dos servidores civis, assim como atuam para aplicar padrões interdepartamentais de planejamento da força de trabalho e gestão de processos sucessórios. No entanto, a principal tarefa das Funções é buscar a otimização de recursos por meio da criação de Serviços Compartilhados em áreas como gestão da folha de pagamentos, administração de ferramentas genéricas de TIC e compras públicas. Com este novo modelo, buscou-se constituir um núcleo enxuto de Líderes de Funções com acesso direto ao centro de governo - aperfeiçoando a oferta de assessoria técnica ao Chefe do Serviço Civil.

15

⁴ O *Civil Service Learning* é a organização que substituiu a *National School of Government*, abolida em 2012, que por sua vez havia substituído o *Civil Service College* em 2005.

De acordo com <u>avaliação</u> realizada pelo pelo Comitê de Administração Pública do Parlamento britânico em 2017, o modelo de integração horizontal das profissões encontra resistência no Serviço Civil, que estaria acostumado a uma estrutura excessivamente compartimentalizada na qual cada Departamento (chefiado por seus Secretários Permanentes) é responsável por seus negócios internos e responsivo aos seus ministros - e não aos demais departamentos. No entanto, o modelo de Funções foi reforçado com o lançamento do <u>Civil Service Workforce Plan 2016-2020</u>. Trata-se do plano de longo prazo para a gestão de pessoas do governo britânico e que previu a introdução de uma série de estratégias para reforçar o papel das Funções na gestão do serviço civil. Entre as iniciativas elaboradas no plano, constam as seguintes tarefas:

- Elaborar Planos Funcionais Únicos (Single Functional Plans) estabelecendo como desenvolver trilhas de desenvolvimento de carreira estruturados, matrizes de competências e padrões de capacitação transversais para cada uma das Funções.
- Ampliar o modelo de times de "Crise e Resposta" (<u>Surge and Rapid Response Team</u>), instituído inicialmente na profissão de *Operational Delivery*. Trata-se de um corpo de "trainees" (aprendizes) contratados para atuar de forma transversal em diversos departamentos em episódios de crise ou pico de demanda. O modelo foi instituído como uma alternativa à contratação de consultorias privadas e sobretudo como uma tentativa de desenvolver times de natureza flexível, de fácil mobilização entre as diferentes áreas de governo).
- Fortalecer a entrada lateral, as trilhas de desenvolvimento de carreira e a mobilidade horizontal em funções de altíssima demanda como *Digital* (profissionais da área de TI), *Commercial* (desenho, negociação e gestão de contratos) e *Project Delivery*.
- Introduzir um novo método de seleção, substituindo a seleção por competências por algum modelo mais profissional e orientado para a prática (desde 2018 o Serviço Civil britânico utiliza o modelo de "perfis de sucesso" para a seleção de pessoal em todos os departamentos).

Auditorias produzidas pelo *National Audit Office* (NAO) em <u>2017</u> e <u>2020</u> apontam uma consolidação do modelo de Funções e Profissões em todo o governo britânico, algumas delas (como a Função de Finanças) em maior velocidade. De acordo com os relatórios, a introdução destes modelos permitiu ao Serviço Civil orientar o Gabinete de Ministros com maior clareza sobre os padrões de excelência esperadas para cada função, introduzindo modelos de prestação de contas e avaliação de performance, custos e benefícios mais transparentes.

A maior parte das Funções já estabeleceu padrões de atuação bem definidos (<u>Project Delivery</u>, <u>Digital</u>, <u>Human Resources</u>, <u>Finance</u>, <u>Security</u>, <u>Commercial</u>, <u>Analysis</u>, <u>Counter Fraud</u> e <u>Communication</u>) e outras apresentam estratégias de desenvolvimento de competências publicadas (<u>Finance</u>). A atuação das Chefias de Função é coordenado em comitê interdepartamental, o <u>Civil Service Heads of Function Steering Group</u>, que responde ao principal conselho de gestão do Serviço Civil, o <u>Civil Service Board</u> (CSB), que reúne os Secretários Permanentes de todo o governo.

Os principais desafios observados pela NAO dizem respeito à governança remuneratória, considerando que o Tesouro permitiu às Chefias de Função o exercício de maior discricionariedade na definição dos salários com o objetivo de promover o recrutamento e a retenção de talentos em

funções chave. O aumento da flexibilidade tem gerado descoordenação na gestão da força de trabalho, com departamentos e agências oferecendo remunerações discrepantes para o exercício de funções semelhantes e promovendo uma disputa interna por talentos que tem aumentado desnecessariamente a rotatividade da mão de obra. Outro desafio diz respeito à priorização, por parte dos departamentos e agências, da função de Chefia de Funções entre suas responsabilidades operacionais. A avaliação da NAO concluiu que a incorporação destas responsabilidades varia muito entre as Funções, apresentando maior integração nas funções *Commercial, Digital, Finance* e *Project Delivery*.

A governança do sistema de Funções do Serviço Civil (2020)

Após décadas de transformação contínua, atualmente o serviço civil britânico está organizado da seguinte maneira: Por força da tradição, o Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela gestão do serviço civil, e delega⁵ esta responsabilidade ao Chefe do Gabinete de Ministros (*Cabinet Office*). A liderança do Serviço Civil é exercida pelo *Head of the Home Civil Service*⁶, posição mais nobre de todo o serviço civil⁷ e cujo responsável também exerce a função de Secretário do Gabinete de Ministros (*Cabinet Secretary*). O *Head of the Home Civil Service* exerce a liderança estratégica do Serviço Civil e delega sua gestão executiva ao atualmente⁸ denominado *Chief Operating Officer for the Civil Service*⁹, que tradicionalmente exerce a função de Secretário Permanente do *Cabinet Office*¹⁰.

As decisões estratégicas de gestão do Serviço Civil são aprovadas pelo Civil Service Board (CSB), um órgão colegiado formado pelo Head of the Home Civil Service e pelo Chief Operating Officer for the Civil Civil, além dos Secretários Permanentes dos principais Departamentos do Governo Britânico. O CSB é auxiliado em suas funções pelo *Civil Service Shadow Board*, colegiado consultivo formado por servidores civis de fora do *Senior Civil Service* criado para assessorar e avaliar criticamente o trabalho do CSB, e pelo *Heads of Function Steering Group*, colegiado formado pelos líderes de Função de todo o governo.

O poder executivo do governo britânico está organizado atualmente em 18 departamentos, que controlam direta ou indiretamente a maior parte¹¹ das funções de governo, seja por meio de agências executivas (diretamente vinculadas aos departamentos) ou por meio de *quangos* e outros formatos organizacionais. Os departamentos são responsáveis pela gestão de sua força de trabalho (atração, seleção, desenvolvimento, desempenho, etc), mas compartilham estas funções com as chefias de Função e Profissão, exercidas por diferentes agências do governo.

⁵ Desde a abolição do *Department of Civil Service* (CSD) durante o governo de Margaret Thatcher, quando a gestão do Serviço Civil era realizada por um ministério específico.

⁶ Resquício dos tempos de império, o termo "Home" foi adotado para distinguir o serviço civil da metrópole do Imperial Civil Service, introduzido nas colônias e formado pelo <u>Indian Civil Service</u> e pelo <u>Sudan Political</u> <u>Service</u>, além de estruturas semelhantes na <u>Irlanda</u> e no restante do império (<u>Colonial Administrative Service</u>).

⁷ Cargo necessariamente ocupado por servidores civis - e não por políticos.

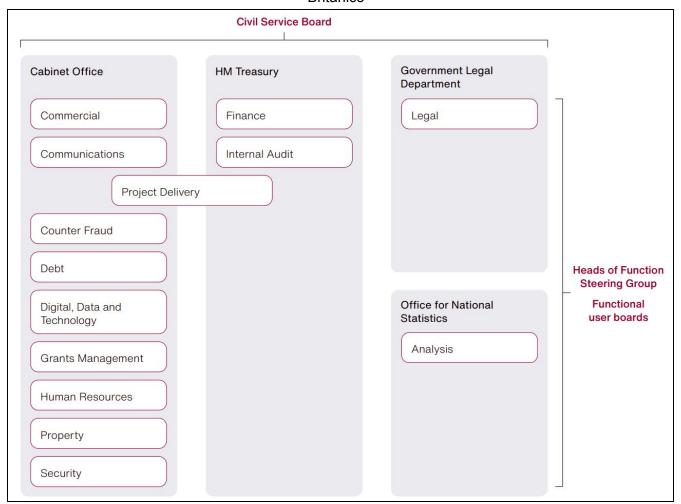
⁸ Até abril de 2020 o cargo era nomeado *Chief Executive of the Civil Service*.

⁹ Atualmente ocupado por Alex Chisholm, sucessor de John Manzoni (2015-2020).

As funções de Head of the Home Civil Service e Chief Operating Officer for the Civil Service são exercidas por servidores públicos escolhidos pelo Primeiro-Ministro sob supervisão e aprovação da Civil Service Commission.
 Algumas funções são exercidas por órgãos diretamente vinculados ao Parlamento, como o Office for National Statistics (ONS) e o National Audit Office (NAO), e portanto seus funcionários não pertencem ao Serviço Civil.

A liderança das Funções é exercida por agências que, em sua maioria, estão vinculadas à Chefia do Gabinete de Ministros (*Cabinet Office*) e ao Departamento do Tesouro (*HM Treasury*) conforme consta no quadro a seguir:

Imagem 3: Distribuição das Chefias de Função entre os Departamentos/Ministérios do Governo Britânico



Ainda que os arranjos de gestão das Funções sejam independentes entre si independentes e possam apresentar características particulares, a maior parte é caracterizado por uma equipe de líderes vinculados à Chefia do Gabinete de Ministros, uma agência executiva responsável pela oferta de serviços corporativos em todo o governo e equipes de especialistas distribuídos em todos os departamentos.

No quadro a seguir estão descritas as organizações responsáveis pela liderança de cada função (as Chefias de Função), 2) as entidades responsáveis pela operação das funções (que podem ou não ser as mesmas entidades responsáveis pela liderança das funções), e 3) uma breve indicação do funcionamento descentralizado das funções nos departamentos de governo. Considere que CO é a sigla para *Cabinet Office* e HMT é a sigla para *Her Majesty's Treasury*.

Imagem 4: Governança do sistema de Funções do Serviço Civil britânico

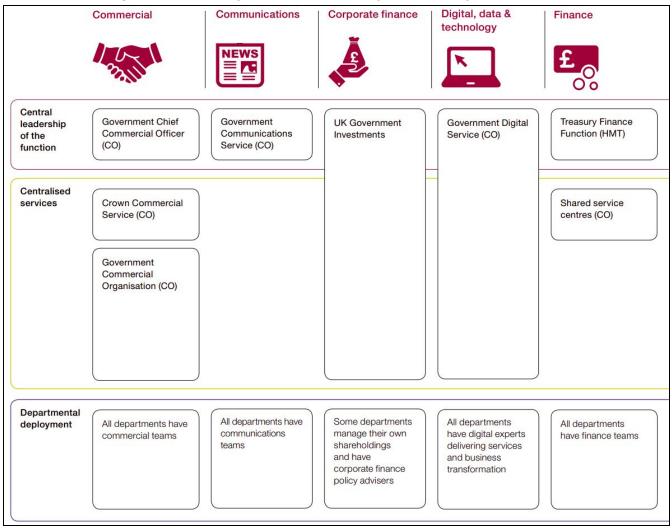
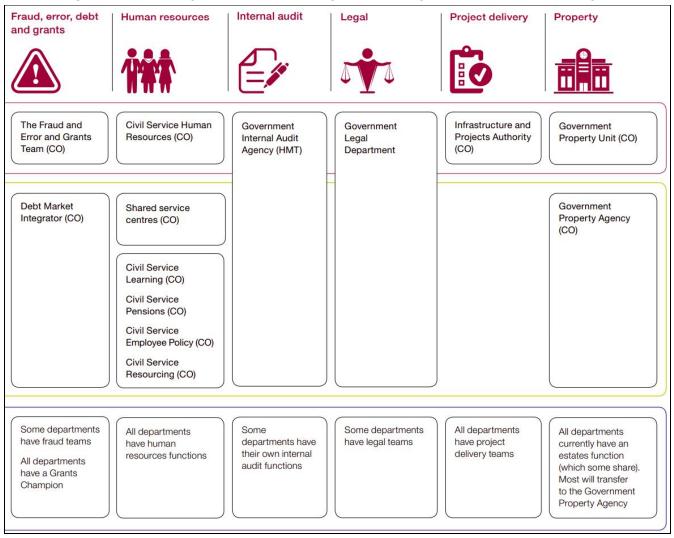


Imagem 4: Governança do sistema de Funções do Serviço Civil britânico (continuação)



No quadro a seguir estão resumidos alguns dos projetos de modernização das atividades de Recrutamento, Desenvolvimento e Remuneração introduzidos pelas Chefias de Função entre 2014 e 2017.

Imagem 5: Principais iniciativas de desenvolvimento institucional das Funções introduzidas pelo governo britânico entre 2014 e 2017.

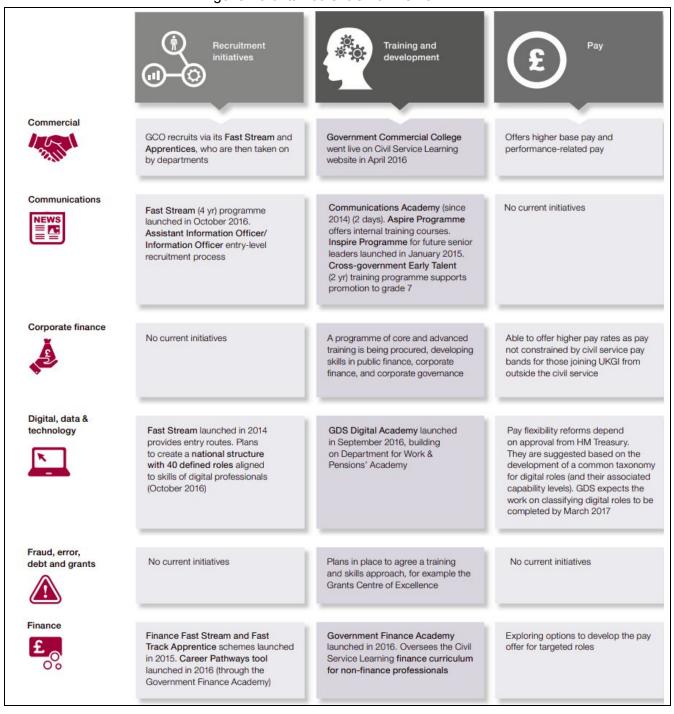
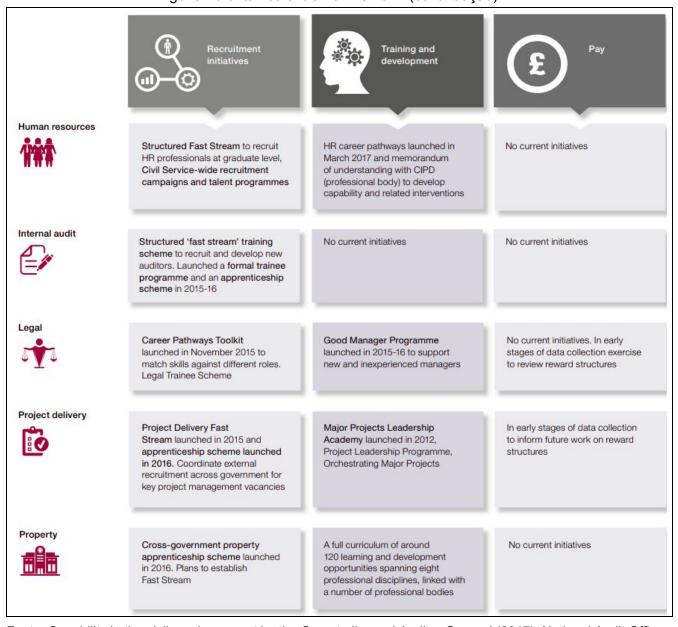


Imagem 5: Principais iniciativas de desenvolvimento institucional das Funções introduzidas pelo governo britânico entre 2014 e 2017 (continuação).



A chefia da Função de Recursos Humanos é exercida pelo <u>Civil Service Human Resources</u>¹² (CSHR), agência central de gestão de pessoas do Serviço Civil britânico, vinculada ao <u>Cabinet Office</u> e responsável pelo <u>Civil Service Learning</u> (que exerce as funções de escola de governo) e pelo <u>Government Recruitment Service</u> (que apoia a realização de processos seletivos em todos os departamentos), entre outras unidades¹³. A liderança do CSHR é exercida pelo <u>Chief People Officer</u> do governo, que reporta diretamente ao <u>Chief Operating Officer for the Civil Service</u>.

¹² Atualmente liderada por Rupert McNeil.

¹³ Como a unidade gestora do serviço de aposentadoria dos servidores civis (*Civil Service Pensions*).

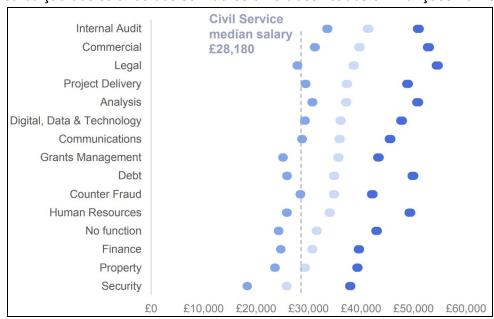
Em março de 2020 o Serviço Civil contava com 456.410 servidores, 22,9% deles em em arranjos de trabalho em meio-período (um aumento com relação à 2016, quando o número alcançou cerca de 410 mil, mas ainda inferior ao total de servidores em 2010, quando o número ultrapassou os 500 mil). No entanto, apenas cerca de 130 mil servidores foram classificados em Funções¹⁴. Por outro lado, os servidores classificados em Funções apresentam salários superiores à média de todo o serviço civil. Veja a distribuição a seguir:

Gráfico 2: Distribuição dos servidores entre as Funções do serviço civil (observação: o gráfico não inclui o total de servidores não classificados).



Fonte: 2020 Civil Service Statistics, Cabinet Office & Office for National Statistics (ONS)

Gráfico 3: Distribuição dos salários dos servidores civis classificados em Funções no Reino Unido.



Fonte: 2020 Civil Service Statistics, Cabinet Office & Office for National Statistics (ONS)

¹⁴ Os dados sobre a distribuição de pessoal entre as Funções passaram a ser coletados oficialmente pelo boletim de estatísticas de pessoal do governo britânico (*Civil Service Statistics*) a partir de 2020.

O desenvolvimento do modelo de profissões e funções no serviço civil britânico permite elaborar algumas considerações sobre as reformas do Estado no Reino Unido. Em primeiro lugar, o protagonismo da linguagem de competências nos processos de modernização, com ênfase na priorização de especialistas munidos de habilidades "profissionais". Tal processo se deu em detrimento do tradicional modelo de seleção e desenvolvimento de servidores generalistas. Esta tendência se mantém desde a publicação do Fulton Report, em 1968, traduzida na agenda de diferentes governos - da busca por dirigentes orientados pela eficiência financeira e alinhados às políticas de austeridade do governo Tatcher, ao foco na gestão de projetos durante as políticas de melhoria da entrega de serviços (delivery) nos anos Blair.

Em segundo lugar, o destaque vai para a estratégia de elaborar <u>percursos de carreira ou trajetórias</u> <u>profissionais</u> com o objetivo de diversificar provimento de competências disponíveis no Serviço Civil - o que materializa-se na criação e aperfeiçoamento do modelo de profissões e funções. Neste caso, não se trata de uma mudança de caráter jurídico ou administrativo, nem aparenta inspirar-se em modelos de carreira adotados em países de tradição continental (*career systems*) e sim uma estratégia de gestão corporativa do talento (McCrae & Gold, 2017; Collings & Mellahi, 2009; Thunnissen & Buttiens, 2017). A ênfase é na atração, retenção e mobilização de competências estratégicas de maneira transversal em todo o governo.

Box 3: Mobilidade no Serviço Civil britânico

A rotatividade das funções de alta direção pública é motivo de preocupação já no fim dos anos 60, e foi apontada no Fulton Report (1968) como uma das fontes de ineficiência do Serviço Civil britânico. Trata-se de uma tendência em alta e que vem se consolidando nas últimas décadas, acelerada pela consolidação do Serviço Civil enquanto sistema de posições (*Position-Based System*), que deu origem a um mercado de trabalho aberto no interior do governo. O fenômeno se acelerou desde 2010 com a introdução de políticas de austeridade pela gestão David Cameron que congelou aumentos salariais, incentivando os servidores a mudarem de função como estratégia para obter remunerações superiores.

Um <u>relatório</u> publicado em 2019 pelo *Institute for Government* (IfG) apontou que entre 20-25% da força de trabalho do serviço civil britânico muda de cargo anualmente, número que alcança 40% entre as funções de liderança (em média). De acordo com o instituto, este índice de rotatividade pode custar até 74 milhões de libras¹⁵ em custos de recrutamento, capacitação e perda de produtividade, o que representaria apenas parte dos malefícios da rotatividade em excesso, que afetaria negativamente a capacidade do governo em resolver desafios complexos por meio de políticas de longo prazo.

O relatório aponta ainda o caso do Tesouro britânico, que perde cerca de ¼ do *staff* anualmente, geralmente devido à oferta de salários mais competitivos dentro e fora do governo - o que levanta dúvidas sobre a efetividade das políticas de atração e retenção de talentos em contexto de restrição fiscal. O IfG alerta que o Serviço Civil desenvolveu uma cultura que valoriza em excesso a mobilidade interna e externa dos servidores, em detrimento de experiências de trabalho ancoradas no desenvolvimento de expertise em projetos de médio e longo prazo, o que se traduz em uma guerra de talentos que afeta negativamente a performance de todo o governo.

¹⁵ O valor aproximado em reais é R\$ 530 milhões, considerando o câmbio oficial em 13/10/2020 (1£ = 7,21R\$).

A reforma do serviço público em Portugal

O serviço público português se filia à tradição da Europa Continental de sistemas de carreira, caracterizado fundamentalmente por uma relação hierárquica entre o Estado e os funcionários públicos. Este tipo de regime implica na existência de um estatuto próprio para a organização dos recursos humanos, que por sua vez codifica a relação de comando e controle exercida pela Administração. Nestes casos, nem o Estado é encarado como empregador comum, nem os trabalhadores são entendidos como tais (Viana, 2007). A relação entre ambos se dá em outros termos, nos quais cabe ao Estado exercer a função de representante do interesse público, e os particulares (os trabalhadores) são considerados agentes desse mesmo interesse.

Assim, a gestão de pessoas no setor público portugês caracterizou-se pelo entendimento de que os trabalhadores públicos são elementos da máquina administrativa, unidos a ela por força de uma relação de dependência hierárquica, definida de modo unilateral por via jurídica (Viana, 2007). Uma decorrência lógica deste modelo é a avaliação de que os servidores não possuem agência ou poder decisório, agindo apenas em conformidade com a lei. Dessa forma, cabe ao Estado assegurar sua subsistência, não em razão dos serviços prestados (uma contrapartida econômica), mas sua natureza de membro do aparato estatal, que lhe garante benefícios (presunção de legitimidade) e limitações (do direito à greve ou à participação na vida política).

No entanto, por diversas razões, nos últimos 20 anos o Estado português tem implementado mudanças no funcionamento da administração pública com impacto direto no regime jurídico e na gestão do emprego público. As mudanças foram introduzidas por governos de diferentes orientações ideológicas, sob um contexto de forte restrição fiscal, especialmente a partir da crise econômica de 2008. A seguir é apresentado um resumo das principais¹⁶ medidas implementadas:

Tabela 5: Resumo das principais iniciativas de reforma do emprego público introduzidas pelo Estado Português entre 2004 e 2020.

Ano	Reforma	Objeto
2004	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)	Instituir sistemática de avaliação do desempenho de trabalhadores, serviços e dirigentes públicos para fins de gestão da promoção e progressão em carreiras.
2006	Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE)	Diminuir e simplificar o número de estruturas administrativas do Estado, otimizando a alocação de pessoal e promovendo a terceirização.

¹⁶ A tabela inclui apenas reformas de alguma forma associadas à gestão de pessoas no setor público, mas o processo de modernização do Estado em Portugal abrange outras áreas como a modernização de compras públicas (com a criação do <u>Sistema Nacional de Compras Públicas</u>, em 2007) e a simplificação administrativa (com a criação do programa Simplex, em 2006, e da <u>Agência para a Modernização Administrativa</u>, em 2012).

26

2006	Sistema de Mobilidade Especial (SME)	Facilitar a redução de salários e a demissão de servidores em órgãos avaliados com excesso de pessoal.
2008	<u>Lei de Vínculos, Carreiras e</u> <u>Remunerações</u> (LVCR)	Reduzir o regime de nomeação (estatutário) às funções de soberania, adotar os contratos individuais de trabalho para a contratação de trabalhadores públicos, reduzir o número de carreiras e introduzir uma tabela única de remunerações.
2008	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)	Regular a adoção dos contratos de trabalho individuais como instrumento padrão de contratação de trabalhadores públicos, abolir a noção de "funcionário público" e adotar a figura do "trabalhador em funções públicas".
2011	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)	Diminuir e simplificar o número de estruturas administrativas do Estado, otimizando a alocação de pessoal e promovendo a terceirização.
2011	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP)	Instituir a seleção por mérito e competências para o provimento de quadros dirigentes (alta direção pública)
2012	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)	Otimizar a gestão de processos administrativos transversais do Estado nas áreas de Recursos Humanos, Tecnologias da Informação e Compras Públicas
2013	Sistema de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas (SRE)	Facilitar a redução de salários e a demissão de servidores em órgãos avaliados com excesso de pessoal.
2014	<u>Lei Geral do Trabalho em Funções</u> <u>Públicas</u> (LTFP)	Consolidar toda a legislação de pessoal em um único instrumento legal e aumentar a discricionariedade dos dirigentes na definição das práticas de gestão de pessoas.
2017	Regime de Valorização Profissional dos Trabalhadores com Vínculo de Emprego Público (RVE)	Abolir os sistemas de mobilidade especial (SME) e regularização (SRE) de servidores, impedindo a demissão em caso de excesso de pessoal e introduzindo um modelo de requalificação e recolocação de pessoal em excesso dentro do serviço público.

2017	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP)	Regularizar a contratação de trabalhadores vinculados ao estado por meio de vínculos alternativos (como bolsas de estudo, estágio, empresas individuais e outros regimes não-tradicionais)
------	--	--

Fonte: elaboração própria.

No início do milênio, em 2004, foi instituído um novo modelo de avaliação do desempenho com o objetivo de reduzir as promoções automáticas e fortalecer a gestão por mérito na administração pública. Programas de racionalização das estruturas administrativas foram introduzidos antes (PRACE em 2006) e depois da crise do Euro (PREMAC, 2011), no segundo caso com o auspício da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional (trio batizado de *Troika* pela opinião pública europeia). A racionalização das estruturas administrativas foi acompanhada da introdução de um novo regime jurídico criado para facilitar a realocação, redução de salários e eventual demissão de servidores públicos (o Sistema de Mobilidade Especial).

Em 2008 foram introduzidos dois instrumentos legais que representaram uma profunda alteração das características do emprego público em Portugal: a aprovação da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) e o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), que transformaram a natureza jurídica das relações de emprego no setor público, aproximando-o das regulações adotadas no setor privado.

O desenho da LVCR buscou equilibrar dois paradigmas de gestão de pessoas: a legalidade e a gestão (Bilhim, 2019). Desta maneira, manteve por um lado a legislação como principal fonte de regulação das relações de emprego público e concedeu aos tribunais administrativos a competência de resolver litígios trabalhistas entre o Estado e os trabalhadores em funções públicas. Por outro ampliou a responsabilização dos dirigentes na gestão do emprego público, combatendo o refúgio à legislação como alternativa à tomada de decisões administrativas complexas. Entre as mudanças operadas pela LVCR, destacam-se:

- Abolição da designação "funcionário público", substituído por "trabalhador em funções públicas";
- Instituição de uma nova matriz de vínculos de emprego público, tornando a celebração do contrato individual de trabalho o modelo padrão de contratação de servidores e restringindo a modalidade de nomeação às funções de soberania (forças armadas, diplomacia, investigação criminal, segurança pública, informações de segurança nacional e inspeção de normas e tributos);
- A manutenção da perspectiva de carreira dos trabalhadores em funções públicas (isto é, a expectativa de promoção para atividades de maior complexidade em uma mesma função);
- Fusão de 1715 carreiras diferentes em três carreiras gerais e cerca de 20 carreiras especiais;
- Adoção de uma tabela única de remunerações para todos os servidores, independentemente da modalidade de vínculo;
- Abolição das progressões por tempo de serviço para as carreiras gerais, vinculando-as à avaliação de desempenho e facilitando a demissão por baixo rendimento:
- Vinculação do planejamento de pessoal à gestão financeira e orçamentária (a determinação da planta de pessoal das entidades públicas deixa de ser determinada por lei e passa a ser

determinada por "mapas anuais de pessoal", elaborados em conjunto com o orçamento e o planejamento por projetos). Neste caso, os dirigentes de entidades públicas passam a definir a estrutura de sua folha de pagamentos a partir dos recursos disponíveis em lei orçamentária.

Box 3: O funcionamento do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)

O SIADAP é um sistema de avaliação do desempenho criado em 2008 e, desde então, sucessivamente aperfeiçoado pelos governos portugueses. Atualmente está organizado em torno de três subsistemas:

- SIADAP 1: Avaliação dos serviços públicos (nível organizacional)
- SIADAP 2: Avaliação de dirigentes públicos intermediários (selecionados por concurso) e de alta direção (selecionados pela CReSAP)
- SIADAP 3: Avaliação de trabalhadores em funções públicas, independentemente da relação jurídica de emprego

O <u>SIADAP 3</u> é o subsistema de maior alcance, e tem por objetivo avaliar o alcance de metas individuais e o desenvolvimento de competências dos trabalhadores. O cálculo da avaliação final de cada trabalhador é o resultado da média ponderada da pontuação obtida nos dois parâmetros, metas (com ponderação mínima de 60%) e competências (com ponderação máxima de 40%). A avaliação dos parâmetros é expressa em três níveis: 5 (metas superadas ou elevada expressão de competências), 3 (metas alcançadas ou competências adequadas) e 1 (meta não alcançada ou competência inadequada). A avaliação final, por sua vez, é também expressa em três níveis: desempenho relevante (avaliação final de 4 a 5), desempenho adequado (de 2 a 3,999) e desempenho inadequado (entre 1 e 1,999). Além da avaliação expressa em um destes três conceitos, o trabalhador pode também acumular um reconhecimento por "excelência" de seu gestor direto, mediante aprovação do Conselho Coordenador de Avaliação instituído em cada órgão da administração. A quantidade máxima de trabalhadores avaliados com desempenho relevante não pode superar os 25% e o reconhecimento de excelência não pode superar os 5%.

Os efeitos das avaliações são inúmeros, variando da concessão de dias adicionais de férias à realização de período sabático com duração máxima de três meses em cursos de capacitação ou estágios em organismos privados e internacionais. Os resultados da avaliação também são utilizados para fins de progressão em carreira, em pontuação expressa (desde 2017) da seguinte forma: o trabalhador acumula 6 pontos para cada menção de excelência, 4 pontos para cada desempenho relevante, 2 pontos para cada desempenho adequado e -2 pontos para cada desempenho inadequado. Ao somar 10 pontos, todo trabalhador tem direito à progressão de carreira e, consequentemente, a uma elevação em sua posição na tabela remuneratória.

Box 4: O funcionamento do regime de progressão da LVCR

A Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações prevê dois tipos de progressões: as obrigatórias e as gestionárias, ambas vinculadas à pontuação dos servidores na avaliação de desempenho realizada por intermédio do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). A progressão obrigatória ocorre quando o trabalhador acumula dez pontos em sua avaliação de desempenho. As progressões gestionárias só ocorrem quando os dirigentes reservam

recursos para este fim na lei orçamentária, e podem ser asseguradas aos trabalhadores que 1) obtém menção de excelência, 2) são avaliados dois anos consecutivos com desempenho relevante ou 3) são avaliados por três anos consecutivos com desempenho adequado ou superior.

O governo português tem liberdade para congelar as progressões obrigatórias, mas os pontos obtidos pelos trabalhadores no SIADAP se acumulam e, no momento do descongelamento, devem ser considerados na definição de nova posição remuneratória. As progressões gestionárias, por sua vez, poderão ser ignoradas de acordo com as condições estabelecidas no orçamento aprovado de cada entidade pública. Cabe destacar, no entanto, que as carreiras estão congeladas desde o governo de Durão Barroso (2003-2005), com exceção de um descongelamento pontual realizado em 2009, e que o fim da progressão por tempo de serviço se aplica exclusivamente às carreiras gerais introduzidas pela LVCR - e não às carreiras especiais. De acordo com dados do governo português, as progressões obrigatórias têm custo anual de 200 milhões de euros, e deste total, $\frac{2}{3}$ são gastos com carreiras especiais, que reúnem $\frac{1}{3}$ dos trabalhadores do Estado.

Ainda em 2008 ocorreu também a aprovação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), com o objetivo de regulamentar os detalhes das mudanças introduzidas pela LVCR, especialmente a alteração do regime jurídico do serviço civil, como por exemplo a adoção na negociação coletiva enquanto fonte normativa de regulação jurídica do emprego público - formalmente instituída por meio dos Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho (IRCT). As mudanças introduzidas por ambas legislações resultaram na integração de várias carreiras e categorias funcionais dispersas em todo o governo em apenas três carreiras gerais: técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, organizadas por complexidade e subdivididas em categorias e posições remuneratórias:

Tabela 6: Novo modelo de organização das carreiras gerais do serviço público português introduzido pela Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), em 2008.

Designação	Categoria	Remuneração	Complexidade
Técnico superior	1 categoria: Técnico superior	14 posições remuneratórias	Grau 3 de complexidade funcional
Assistente técnico	2 categorias: coordenador técnico / assistente técnico	4/9 posições remuneratórias	Grau 2 de complexidade funcional
Assistente operacional	3 categorias: encarregado geral / encarregado / assistente operacional	2/5/8 posições remuneratórias	Grau 1 de complexidade funcional

Fonte: Bilhim (2019)

Desta forma, o governo português adotou um conceito bastante amplo e multifuncional de carreiras e, a princípio, todos os servidores públicos com vínculos em 2008 deveriam ser reclassificados entre as carreiras gerais ou as carreiras especiais. No entanto, o processo de transição não foi concluído, e

até o momento permanecem ativas uma série de carreiras "subsistentes", que devem ser extintas à medida que seus membros recebem nova classificação laboral.

As carreiras especiais, por sua vez, não foram definidas no corpo da legislação, mas definiu-se que a sua alteração deveria ser precedida de autorização legislativa. A LVCR restringiu-se a enumerar - de forma não exaustiva - as chamadas funções de soberania, que deveriam reter o regime de nomeação (em contraposição aos contratos individuais de trabalho), sem no entanto definir se tais funções deveriam estar necessariamente organizadas em carreiras, abrindo espaço para eventuais fusões ou novos modelos de organização do trabalho (atualmente são definidas como "carreiras de corpos especiais").

Em razão da legislação ter estabelecido critérios pouco rígidos para a definição das carreiras especiais (enumeradas no quadro abaixo), consecutivos governos têm enfrentado pressões corporativas para apoiar a criação de novas carreiras. Em 2015, a pressão resultou na aprovação de uma nova carreira para os servidores da <u>Autoridade Tributária Aduaneira</u>. Isso vem encorajando movimentos semelhantes em diversos órgãos públicos, com demandas que variam de <u>revisões estruturais</u> à <u>criação de novas carreiras</u> especiais, o que tem <u>gerado incômodo</u> em autoridades do atual governo socialista.

Tabela 7: Lista das carreiras especiais vigentes no serviço público português (não inclui as carreiras dos corpos especiais, em regime de nomeação e responsáveis por funções de soberania).

Carreiras Especiais	Categorias
Docente universitário	□ Reitoria□ Docente universitário
Docente do ensino superior politécnico	□ Cargos de gestão□ Docentes
Docente do instituto superior de engenharia e do instituto superior de contabilidade e administração	-
Médicos	 Dedicação exclusiva (35 horas/semana) Tempo completo (72% da remuneração em dedicação exclusiva) Dedicação exclusiva (42 horas/semana) (acréscimo de 32% sobre a remuneração de 35 horas)
Autoridade tributária aduaneira	 Analista aduaneiro auxiliar de laboratório Secretário aduaneiro Verificador auxiliar aduaneiro Administração tributária
Direção geral de patrimônio	☐ Técnico de patrimônio
Pessoal das carreiras de inspeção	☐ Inspetor-adjunto
Administração hospitalar	-

Administração prisional	-
Centro de Gestão da Rede Informática do Governo	u -
Comissões para a dissuasão da toxicodependência	-
Direção geral do tesouro	☐ Dirigentes dos serviços centrais
Direção geral de aviação	Inspetor superior de aviaçãoTécnico de aviaçãoTécnico profissional de aviação
Funcionários de justiça	□ Oficiais de justiça□ Carreira judicial□ Carreira dos serviços do ministério público
Gabinete nacional SIRENE	-
Guarda florestal	-
Inspeção da aviação civil	Inspeção superior de aviação civilTécnica de inspeção da aviação civil
Instituto para a gestão das lojas do cidadão	.
Pessoal das carreiras de inspeção	☐ Inspetor superior☐ Inspetor técnico
Pessoal de informática	 Especialista de informática Técnico de informática Categorias e funções específicas
Provedoria de justiça	☐ Técnico superior
Vigilante da natureza	u -

Fonte: <u>Sistema Remuneratório da Administração Pública</u> (2020). Direção Geral de Administração e Emprego Público.

A aprovação da LVCR resultou, em 2008, na revogação de mais de 55 legislações que regulavam a gestão de pessoas no setor público português. Todavia, mesmo com a aprovação de legislação posterior (RCTFP) regulamentando diversos institutos previstos nesta lei-quadro, havia a necessidade de sistematizar diversos outros temas conexos, como a gestão de processos seletivos e de desligamento. Por este motivo, em 2014 foi aprovada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que consolidou toda a normativa sobre emprego público em um único diploma legal.

A LTFP estruturou, por exemplo, as hipóteses de desligamento de servidores públicos, proibindo expressamente demissões sem justa causa ou por motivos políticos e ideológicos, mas assegurando sua legalidade nos casos de a) caducidade contratual; b) acordo entre o trabalhador e o Estado; c)

demissão por motivos disciplinares, inclusive baixo desempenho; d) demissão à pedido do trabalhador com aviso prévio; e) demissão por justa causa.

Outra contribuição relevante da LTFP foi consolidar a vinculação entre os sistemas orçamentário e de gestão por objetivos (metas, programas e projetos) à gestão de pessoas, todos agora alinhados em ciclos anuais de planejamento, no qual os dirigentes públicos são responsáveis por associar o planejamento financeiro e a gestão estratégica ao desenho dos mapas de pessoal. Consolida-se, desta forma, um contexto de maior amplitude de decisão dos dirigentes, que, uma vez amparados pela disponibilidade de recursos, podem definir suas políticas de pessoal (como o recrutamento de novos quadros e a aprovação de progressões gestionárias e outros bônus).

Finalmente, outro instrumento gerencial instituído pela LVCR e consolidado com a LTFP foi a discricionariedade concedida aos dirigentes para definir a posição remuneratória dos trabalhadores em funções públicas a partir de negociação entre empregadores e empregados. Cabe aos dirigentes, neste novo modelo, justificar suas decisões com base nas expectativas sobre o desempenho futuro dos trabalhadores contratados - definidas a partir de entrevistas e não apenas de acordo o *ranking* elaborado durante o processo seletivo. Assim, normaliza-se a entrada lateral no serviço público, e os novos contratados já não precisam ser necessariamente vinculados às posições remuneratórias de início de carreira (Bilhim, 2019).

Box 5: Entrada lateral no Serviço Público português

A LVCR, aprovada em 2008, e LTFP, aprovada em 2014, já previam a possibilidade de negociar a remuneração de trabalhadores em funções públicas durante o processo de recrutamento, mas o mecanismo não foi colocado em prática até 2019, quando a lei orçamentária anual permitiu sua utilização por parte dos dirigentes públicos. De acordo com Rocha (2012), a legislação prevê que o mecanismo deve ser considerado "pilar da liberdade gestionária da entidade pública empregadora" e se aplica às funções em regime de contrato individual, abrangendo as carreiras gerais e especiais, mas não as funções de soberania, sob regime de nomeação.

A negociação deve ser baseada nos posicionamentos remuneratórios de cada carreira, que por sua vez são associados à Tabela Remuneratória Única. Desta forma, caso o dirigente público fundamente sua decisão com base no interesse público e apresente orçamento disponível em seu órgão - além de aprovação do Ministério de Finanças, requisito instituído pela lei orçamentária de 201 -, poderá contratar um profissional mediante procedimento concursal e posicioná-lo em qualquer degrau da tabela remuneratória, inclusive no topo.

Cabe destacar que as inovações introduzidas pela LVCR e pela LTFP não se aplicam às funções de alta direção pública, que em Portugal são objeto de contratos temporários preenchidos por processos seletivos organizados pela Comissão de Recrutamento e Seleção para Administração Pública) CReSAP, organismo autônomo vinculado ao poder legislativo criado em 2011.

Em conclusão, o conjunto de reformas do emprego público introduzidas pelos governos portugueses nos últimos 20 anos explicitam a adoção de um modelo de gestão mais descentralizado, com ampla responsabilização dos dirigentes pela definição das políticas no nível das agências/departamentos.

Tal movimento está em linha com tendências observadas em outros países da União Europeia e da OCDE, como destacado no quadro a seguir:

0.9 Sweden 0.8 Estonia Austalia -> Decenentralized Portugal New Zealand Slovenia Finland Iceand Russian United Federation Poland Slovak 0.7 Kingdom Denmark Republic Belgium France Hungary Switzerland Czech Norway Republic **United States** Canada Germany Austria 0.6 Netherlands Japan Korea, Rep. Chile Greece Spain Centralized 0.5 Israel Turkey Ireland 0.4 Brazil 0.3 0.1 0.2 0.3 0.5 0 0.4 0.6 0.7 8.0 0.9 Career —> Position

Gráfico 4: Grau de centralização da gestão de pessoas nos Sistemas de Serviço Público em perspectiva internacional comparada.

Fonte: Acker (2019).

A regulação da mobilidade no serviço público português

Um dos tópicos politicamente sensíveis associados ao processo de reformas do emprego público em Portugal foi a regulação da estabilidade dos servidores públicos, que no país esteve fortemente associada à gestão da mobilidade no serviço público e ao planejamento da força de trabalho. Já em 2006, a introdução do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), a reorganização das estruturas administrativas do Estado revelou a necessidade de ajustar a distribuição da força de trabalho do governo, e para tanto era necessário contar com um novo mecanismo que garantisse maior flexibilidade na re-alocação de servidores. Aprovou-se então, no mesmo ano, o regime de mobilidade especial (também conhecido por Sistema de Mobilidade Especial/SME) dos servidores públicos.

O SME estava estruturado em fases. Na primeira, cada ministro de Estado tinha a competência de avaliar seu quadro de servidores e, ao identificar eventual excesso de pessoal, definir a inserção unilateral do pessoal em excesso em regime de mobilidade especial. A identificação do pessoal em excesso poderia ser provocada pelo anúncio de corte de gastos por parte das autoridades fiscais do governo, ou pela avaliação de inconformidade entre as competências dos trabalhadores e as necessidades organizacionais de cada entidade pública.

Uma vez em regime de mobilidade especial, os trabalhadores eram alocados na secretaria-geral do seu ministério por um período de dois meses - momento pelo qual mantinham sua remuneração original e participavam de atividades de requalificação com vistas à sua realocação em outros órgãos públicos. Passado este período, o servidor entrava em fase de requalificação - com duração de até 10 meses e remuneração relativa à ¾ do salário original. Em caso de não-alocação no final deste período, o trabalhador entrava em fase de compensação, recebendo 50% de sua remuneração original (com a garantia de um salário mínimo) por tempo indefinido.

Em 2011, no entanto, a assinatura do Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras entre o Estado português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu foi acompanhada da introdução do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), que aprofundou os cortes de estruturas, gastos e de pessoal em toda a administração pública portuguesa. Neste contexto, em 2013 o SME foi substituído por um novo instrumento de flexibilização da mobilidade e também do desligamento de servidores públicos, o <u>Sistema de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas</u> (SRE). A formulação do SRE fundamentou-se no diagnóstico das insuficiências do SME, e apresenta distinções fundamentais. São elas:

- Uma vez colocado em regime de requalificação, o trabalhador passa a integrar um processo de fase única e duração máxima de 12 meses, afastando a possibilidade de duração indefinida (presente no SME), com diminuição salar que oscila entre 50% e 60%, a depender do montante dos vencimentos de cada trabalhador.
- O período de 12 meses está associado a um programa de formação específico visando a recolocação do trabalhador em funções públicas no mesmo ministério ou nos demais departamentos de governo. O programa de formação se destaca pela oferta de orientação profissional individual para cada trabalhador em SRE.
- Ao servidor em SRE é atribuída prioridade em todos os processos seletivos da administração pública, desde que o trabalhador comprove o domínio das competências e a atenção aos requisitos da vaga.
- Nos casos em que finalizados os 12 meses e o trabalhador não alcançar recolocação no setor público, ocorre automaticamente o ato de cessação do contrato de trabalho - bem como o pagamento de compensações similares às dos trabalhadores da iniciativa privada, como o seguro-desemprego.

Quatro anos mais tarde, em 2017 o SRE é substituído por um novo estatuto jurídico - o Regime de Valorização Profissional dos Trabalhadores com Vínculo de Emprego Público (RVE). Os trabalhadores em regime de requalificação passaram a integrar o regime de "valorização", mais favorável aos trabalhadores, na medida em que proíbe os desligamentos, redução de salários e tem duração máxima de três meses.

Cabe destacar que as políticas de mobilidade vigentes desde 2006 (SME, SRE e RVE) se aplicam exclusivamente aos trabalhadores em funções públicas de órgãos que são alvo de fusão, reestruturação administrativa, extinção ou racionalização de pessoal. Além disso, a hipótese de demissão de servidores por baixo desempenho já é prevista no ordenamento jurídico português desde a aprovação do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, em 2008.

Além das hipóteses de mobilidade associadas aos regimes citados anteriormente, a LVCR e a LTFP também consolidaram amplas modalidades de mobilidade de trabalhadores em funções públicas, como a mobilidade interna (entre diferentes órgãos, carreiras, categorias, modalidades de vínculo, etc) e a mobilidade externa (da administração pública para a iniciativa privada), neste último caso exclusivamente para profissionais em contratos individuais de tempo indeterminado (ou seja, vedado aos trabalhadores temporários ou em regime de nomeação).

Quando a mobilidade ocorre entre carreiras ou categorias, deve garantir o exercício de funções semelhantes - e caso alcance uma carreira ou categoria em grau de complexidade superior à do titular, deve ser precedida da habilitação de competências adequadas ao nível de complexidade do novo cargo (processo operado pelo Instituto Nacional de Administração/INA, a escola de governo da administração central portuguesa). A habilitação é um processo de certificação de individual de competências, desenvolvido com o objetivo de comprovar se o trabalhador dispõe dos requisitos necessários para o exercício da nova função - uma avaliação singular, realizada apenas com o aspirante à mobilidade. Finalmente, nos casos em que a mobilidade ocorra entre carreiras ou categorias de igual complexidade, poderá haver dispensa de aceitação do trabalhador, mas quando operar em categorias ou carreiras de complexidade inferior, o acordo do trabalhador não poderá nunca ser dispensado.

Box 6: Mobilidade no Serviço Público português

A gestão da mobilidade no Serviço Público português se organiza em torno de dois tipos de política com propósitos específicos: as políticas de mobilidade orientadas pela redução de despesas e as políticas de mobilidade orientadas pela alocação ótima de competências. Em ambos casos o objetivo do legislador foi introduzir ferramentas que permitam aos dirigentes otimizar a gestão da força de trabalho. São políticas de mobilidade orientadas pela redução de despesas o Sistema de Mobilidade Especial (SME) e o Sistema de Requalificação Especial (SRE), que o sucedeu. Por outro lado, são políticas de mobilidade orientadas pela alocação ótima de competências o Regime de Valorização Especial (RVE), que sucedeu a SRE, e as modalidades de mobilidade voluntária previstas na LVCR: na categoria, intercategorias e intercarreiras¹⁷.

Nos dois primeiros casos, o trabalhador segue desempenhando o conteúdo funcional de sua carreira, mas em outro local de trabalho, em um novo órgão público ou em nova categoria, a depender da circunstância. No terceiro caso, o trabalhador passa a exercer atividades distintas das que originalmente correspondem ao conteúdo funcional de sua carreira, e sua realização depende do cumprimento de uma série de condições, a saber:

- 1) Acordo tripartite entre o trabalhador e os órgãos de origem e destino;
- 2) Existência do posto de trabalho disponível no Mapa de Pessoal do órgão de destino;
- 3) Cumprimento de período experimental em prazo determinado pela carreira de destino;
- 4) Cumprimento dos requisitos especiais para o exercício da carreira de destino, como formação específica, conhecimentos e experiência legalmente exigidos;
- 5) Existência de parecer favorável dos dirigentes públicos e ministros de Estado responsáveis pelos órgãos de origem e destino do trabalhador.

¹⁷ De acordo com a LVCR, categorias são conjuntos de funções exercidas no escopo de uma carreira.

No governo central português, a entidade gestora da mobilidade é a INA (Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas), responsável por gerir a plataforma eletrônica onde se gerenciam os processos de mobilidade (a Bolsa de Empregos Públicos, BEP) e por supervisionar a habilitação de trabalhadores em processos de mobilidade intercarreiras.

A legislação portuguesa prevê a instituição de incentivos à mobilidade experimental de trabalhadores em funções públicas, facultando aos dirigentes a oferta de posições remuneratórias mais elevadas aos trabalhadores em situação de mobilidade. No entanto, tal mecanismo foi congelado desde sua previsão original em 2014, na LTFP, sendo recuperado apenas com a aprovação da lei orçamentária de 2019, com adoção <u>sujeita à aprovação do Ministério de Finanças</u>.

Considerações finais

Nos últimos anos, os governos português e britânico introduziram importantes mudanças no funcionamento dos respectivos serviços públicos, ainda que este último tenha dado início ao processo de transformação muito antes que o primeiro. Em muitos sentidos os objetivos das reformas em ambos países são semelhantes, mas a diferença entre os pontos de partida observados em cada caso permite concluir que as reformas apontam para direções diferentes.

O Reino Unido caracteriza-se por um modelo de emprego público híbrido, no qual 90% dos servidores públicos são regidos por um sistema de posições, enquanto o tradicional *Civil Service* representa menos de 10% da força de trabalho do setor público e experienciou nas últimas décadas um acelerado processo de transformações, afastando-se de um sistema clássico de carreiras - como fora inicialmente concebido - para um sistema híbrido produto de influências muito diversas e mesmo conflitantes. Portugal, por outro lado, qualifica-se como um tradicional representante do modelo de carreiras, típicas da Europa Continental e Mediterrânea, mas introduziu importantes mudanças com o objetivo de tornar a gestão de pessoas mais flexível. Para tanto, vêm adotando diferentes instrumentos, como a mudança da natureza jurídica dos contratos de emprego público, a ampliação dos instrumentos de entrada lateral e a simplificação do modelo de gestão das carreiras.

A análise detida de ambas experiências de reforma permite verificar a limitação dos tradicionais modelos de classificação do emprego público entre carreira e posições - modelos que sim são capazes de apontar grandes tendências, mas insuficientes para identificar diferenças qualitativas que são cruciais para entender a natureza dos processos de modernização em cada país.

As recentes reformas introduzidas no Reino Unido aparentam estar sempre orientadas pela necessidade de transformar o perfil de competências da força de trabalho do serviço público (objetivo de natureza gerencial). Em um primeiro momento, em favor do fortalecimento de habilidades gerenciais, como a gestão de projetos, mas, posteriormente, tornando-se cada vez mais rebuscada, sempre com ênfase nas competências em déficit e identificadas como estratégicas, como as competências digitais e comerciais (que incluem o desenho, a negociação e a gestão de contratos, especialmente relevantes em um governo que adotou com entusiasmo os modelos de terceirização e contratualização de serviços públicos). Neste contexto, os motivos que levaram à introdução dos modelos de profissões e funções em pouco ou nada se assemelham às necessidades que,

historicamente, levaram à consolidação das tradicionais carreiras de Estado em outros países.

O objetivo do Sistema de Funções do Serviço Civil britânico é propiciar aos governos de turno um aparato administrativo munido de competências compatíveis com os desafios contemporâneos da gestão pública. Trata-se de um objetivo que difere, em ambição e enquadramento, dos fundamentos políticos que asseguram às grandes carreiras de Estado uma participação fundamental na definição das políticas públicas na França, por exemplo. No Reino Unido, o modelo de profissões e funções é fundamentalmente uma estratégia de gestão por competências, e não um mecanismo de organização legal dos servidores públicos que, no caso francês, se manifesta enquanto instrumento de organização do poder no interior do serviço público, com carreiras criadas para exercer o monopólio das funções de alta gestão, por exemplo (grands corps de l'État).

Muito distinta é a experiência portuguesa, onde movimentos recentes de reforma das carreiras foram orientadas pela necessidade de reduzir e controlar despesas (objetivos de natureza fiscal) e de desburocratizar e flexibilizar a regulação do emprego público (objetivos de natureza administrativa), e foram razoavelmente bem sucedidos no que se propunham. Portugal é hoje considerado um exemplo positivo em matéria de gestão fiscal e recuperação econômica em toda a Europa. Dados da OCDE apontam que o país descentralizou as competências em matéria de gestão de pessoas, elevando a autoridade administrativa dos dirigentes, numa tendência crescente de aperfeiçoamento da responsabilização por resultados.

Conclui-se que a experiência de ambos países têm muito a inspirar no Brasil, que é cronicamente atrasado em termos de gestão por competências do serviço público. O país poderia identificar no modelo britânico uma alternativa para fortalecer o centro de governo sem necessariamente reforçar o papel das corporações, mas é preciso considerar que o enquadramento da experiência deste país simplesmente não alcança as funções que, no Brasil, representam a maior parte da força de trabalho do setor público (saúde, segurança e educação).

Por outro lado, a experiência portuguesa aparenta ser mais compatível com a realidade brasileira, considerando as semelhanças entre as tradições administrativas vigentes de cada país. No entanto, cabe reconhecer que as diferenças de escala (a população brasileira é 20 vezes superior à população portuguesa) e de organização do Estado (o Brasil é uma federação *sui generis*, com mais de 5 mil entes federados, e Portugal é um país fortemente centralizado), implicam cautela no exercício de hipotética "adaptação" das reformas portuguesas ao contexto brasileiro - destacando-se, também, que o processo de modernização permanece inconcluso (vide o desafio das carreiras subsistentes) e sujeito às tensões políticas deste último país (vide a reversão dos sistemas de mobilidade dos trabalhadores em funções públicas).

Perguntas para o debate

- 1. O modelo britânico de organização do serviço público em profissões e funções é interessante para o Brasil?
- 2. O modelo português, que aglutinou e organizou o serviço público em três carreiras gerais (por nível de formação), carreiras especiais (por profissão) e funções de soberania é interessante para o Brasil?

3. A introdução de mecanismos de entrada lateral - que ampliam a mobilidade entre carreiras públicas e entre trabalhadores dos mercados de trabalho do setor público e privado - é interessante para o Brasil?

Lista de siglas

СО	Cabinet Office
CReSAP	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CSB	Civil Service Board
CSC	Civil Service College
CSD	Civil Service Department
CSHR	Civil Service Human Resources
CSLG	Civil Service Leadership Group
ENA	Ecole Nationale d'Administration
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
НМТ	Her Majesty's Treasury
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
NAO	National Audit Office
NHS	National Health Service
ONS	Office for National Statistics
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
PSG	Professional Skills for Government
Quango	Quasi-autonomous non-governmental organisation
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

SCS	Senior Civil Service
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SME	Sistema de Mobilidade Especial
SRE	Sistema de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas
RVE	Regime de Valorização Profissional dos Trabalhadores com Vínculo de Emprego Público

Referências

Acker, Wouter van. (2019). Civil Service Recruitment: Recruiting The Right Persons The Right Way. Governance Notes at World Bank Governance Global Practice. (<u>link</u>)

Adomonis, Vidmantas (2008) Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices. Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo: Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA. (<u>link</u>)

Bilhim, J. A. D. F. (2019). Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (link)

Collings, D. G., & Mellahi, K. (2009). Strategic talent management: A review and research agenda. Human resource management review, 19(4), 304-313. (<u>link</u>)

Dalingwater, L. (2015). Civil Service Reform and the Legacy of Thatcherism. Observatoire de la société britannique, (17), 61-78. (link)

Hood, C. (2001). Public service bargains and public service reform. Routledge ECPR Studies in European Political Science, 22, 13-23. (link)

Hood, C., & Lodge, M. (2005). Aesop with variations: civil service competency as a case of German tortoise and British hare?. Public administration, 83(4), 805-822. (link)

Hood, C., & Lodge, M. (2007). Endpiece: Civil Service Reform Syndrome – Are We Heading for a Cure?. Transformation, Spring, 58-59. (link)

Horton, S. (2010a). Competency management in the British central government. Public Management Institute, University of Leuven. (link)

Horton, S. (2010b). HRM competency frameworks in the British civil service: continuity and change. Conference: Finance Department Seminar on Competency Management. (link)

Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. Ler História, (76), 179-202.

McCrae, J., & Gold, J. (2017). Professionalising whitehall. London: UK Institute for Government. (link)

Netha, V. (2015). Civil Service System in India, UK and USA: A Comparative Study of Constitutional Perspectives. (<u>link</u>)

Northcote, S. H., & Trevelyan, C. E. (1954). The northcote-trevelyan report. Public Administration, 32(1), 1-16. (link)

Parry, R. (2011). The United Kingdom civil service: a devolving system (p. 347-367), em Massey, A. (Ed.). International handbook on civil service systems. Edward Elgar Publishing.

Pemberton, H. (2020). Thatcherism and Britain's Covid-19 state failure. Personal Blog. (link)

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press, USA. (link)

Rocha, M. A. (2013). O novo regime de recrutamento dos trabalhadores em funções públicas aprovado pela Lei nº. 12-A/2008, de 27 de fevereiro: a nova lógica de seleção de pessoal na Administração Pública e os novos princípios consagrados. (link)

Sasse, T., & Norris, E. (2019). Moving On: The costs of high staff turnover in the civil service. Institute for government, 10. (link)

Talbot, C. (2014). The British Administrative Elite. The Art of Change without Changing?. Revue française d'administration publique, (3), 741-761. (link)

Thunnissen, M., & Buttiens, D. (2017). Talent management in public sector organizations: A study on the impact of contextual factors on the TM approach in Flemish and Dutch public sector organizations. Public Personnel Management, 46(4), 391-418. (link)

UK Parliament (2007). Public Administration Select Committee, Ninth Report of Session (2006-07), adaptado pelo autor. (link)

UK Parliament (2010). Public Administration Select Committee, Ninth Report of Session (2009-10), adaptado pelo autor. (<u>link</u>)

Viana, C. (2007). O conceito de funcionário público: tempos de mudança?. Tékhne-Revista de Estudos Politécnicos, (8), 7-34. (link)

Wegrich, K. (2020). Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. Public Management Review, 1-10. (link)