

fevereiro de 2020

**Resposta
Rápida**

**Estruturação de carreiras
no serviço público**

fevereiro de 2020

Resposta Rápida

Produzida em 03 dias úteis

Estruturação de carreiras no serviço público

Iniciativa PERLSS – Aprendizado rápido para sistema sociais

- Cooperação de 15 países, Hewlett Foundation e IDRC – 2018/2021
- Foco em apoiar o avanço dos ODS vinculados a políticas sociais, fomentando o levantamento das melhores evidências, dos valores dos cidadãos e dos conhecimentos das partes interessadas
- Articulação de redes locais para definição de problemas de políticas, busca e síntese de evidências, desenvolvimento e fortalecimento de capacidades e apoio à tomada de decisão informada por evidências
- No Brasil, o time de pesquisadores é articulado pela FIOCRUZ Brasília (prof. Jorge Barreto) e Instituto Veredas

Autoria

Vahid Shaikhzadeh Vahdat, *Instituto Veredas*

Marcel Henrique de Carvalho, *Instituto Veredas*

Carolina Scherer Beidacki, *colaboradora voluntária do Instituto Veredas*

Laura dos Santos Boeira, *Instituto Veredas*

www.veredas.org

contato@veredas.org

O que são respostas rápidas?

São formatos de apresentação das evidências disponíveis sobre determinado assunto que variam desde listas de referências científicas até resumos detalhados das principais conclusões e lacunas. Podem ser feitas em 01, 03, 10 ou 30 dias úteis.

Essa resposta rápida foi feita em 03 dias úteis.

Financiamento

Este trabalho foi financiado pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

Conflitos de interesse

As autoras e os autores declaram não possuir conflitos de interesse profissionais ou comerciais em relação ao tema da resposta rápida.

Revisão de mérito

A pergunta que orienta essa resposta rápida foi validada em reunião com tomadores de decisão, de modo a garantir sua relevância para o campo.

Citação sugerida

Vahdat V, Carvalho MH, Beidacki, CS, Boeira LS. Modelos de carreiras no serviço público: uma resposta rápida. Brasília: Instituto Veredas, 2020.

Este trabalho está licenciado sob uma Licença Internacional Creative Commons Attribution 4.0

(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Mensagens-chave

Pergunta: Quais são as experiências nacionais e internacionais relacionadas à estruturação de carreiras para serviço público?

Por que essa pergunta é relevante?

→ No Brasil, está sendo realizado debate acerca da **reforma administrativa**, a qual propõe alterar aspectos da avaliação de desempenho, remuneração e estabilidade de servidores públicos. Os impactos dessas mudanças nas entregas do serviço público ainda são incertos, sendo necessário aprender com experiências internacionais.

Quais informações encontramos?

- As publicações são bastante heterogêneas e focam em diferentes dimensões da estruturação de carreiras para o serviço público internacional e nacional;
- Identificamos **02 revisões sistemáticas** que resumem os achados acerca de intervenções de reformas do serviço público na Europa e de incentivos salariais para servidores públicos;
- As demais publicações internacionais e nacionais são estudos primários, em geral narrativos, cujas **conclusões devem ser interpretadas com cautela** devido à falta de rigor metodológico;
- A sessão final do documento apresenta os resultados de **pesquisas que compararam o modelo de serviço público brasileiro com os modelos de Portugal, Uruguai, México e Turquia**.

Estratégia de busca de evidências

No levantamento de **revisões sistemáticas** sobre arranjos efetivos de estruturação de carreiras do serviço público, foram consultadas as bases especializadas: Social Systems Evidence, Campbell Colaboration e 3ie, utilizando a palavra-chave "*civil service*".

→ Social Systems Evidence

40 resultados. Após leitura de títulos e resumos, 02 referências foram selecionadas para leitura completa

→ 3ie – International Initiative for Impact Evaluation

135 resultados. Após leitura de títulos e resumos, 01 referência foi selecionada para leitura completa, a qual foi excluída por não tratar do tema-chave.

→ Campbell Colaboration

não houve resultados, tanto para a palavra-chave "*civil service*", quanto para "*civil servant*"

Muitos resultados estavam focados em temas como contratação e remuneração de professores e profissionais de saúde, políticas anticorrupção, modelos de policiamento, entre outros, se afastando da pergunta de pesquisa. Dessa forma, foram identificadas apenas 02 referências relevantes no caso das revisões sistemáticas, o que sugere **importante lacuna de conhecimento nesta área**, em especial para estudos que acompanhem o impacto de determinadas intervenções.

Em seguida, foram realizadas buscas de estudos e documentos nacionais e internacionais sobre diferentes modelos de carreiras de serviço público nas bases da ENAP, IPEA, OCDE e Banco Mundial.

→ ENAP

foram feitas buscas com as palavras-chave, "*reforma administrativa*" (104 resultados), "*serviço público*" (101 resultados) e "*servidor público*" (60 resultados). Foi aplicado um filtro restringindo a busca para as publicações realizadas nos últimos 05 anos (49 resultados no total) e, após a leitura de títulos, foram selecionados 12 resultados que mais se aproximavam da pergunta de pesquisa.

→ OCDE

foi feita busca com a palavra-chave "*civil service*", a qual rendeu 74 resultados. Após restringir a busca para as publicações dos últimos 05 anos (51 resultados), foi realizada a leitura dos títulos e foram selecionadas 09 referências como relevantes. Resultados que estavam focados, por exemplo, em recrutamento ou esquemas de pensão foram descartados.

→ IPEA

foi feita busca com a palavra-chave "*serviço público*", a qual rendeu 18 resultados. Foi realizada a leitura dos títulos e foram selecionadas 04 referências.

→ Banco Mundial

foi feita busca com a palavra-chave "civil service", a qual gerou mais de 1200 resultados, sendo alterada para "civil service AND career" (305 resultados), no entanto, depois de restringir a buscar para os resultados dos últimos 5 anos (35 resultados), não foram identificados resultados relevantes. Dessa forma, foi realizada uma nova busca para "civil service reform" (508 resultados) que, com o filtro dos últimos 5 anos, rendeu 158 resultados. Depois da leitura dos títulos, foram selecionados 07 resultados, excluindo aqueles que não estavam diretamente relacionados à pergunta de pesquisa.

Adicionalmente foi realizada uma busca exploratória no Google e nas referências dos estudos mais relevantes, o que permitiu identificar 02 referências para inclusão na lista de estudos selecionados.

Dessa forma, no total, foram identificadas 38 referências para abordar a pergunta de pesquisa e, após a leitura completa, **28 referências compõem esse documento.**

PRINCIPAIS ACHADOS DAS REVISÕES SISTEMÁTICAS

Foram encontradas duas revisões sistemáticas, as quais apresentam a conclusão de diversos estudos primários sobre efetividade de intervenções. O estudo *New Public Management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey* [1] avalia o impacto das reformas no estilo da nova gestão pública nos países europeus, conforme percebido pelos principais funcionários do setor público. Utilizando dados de uma pesquisa executiva realizada em 20 países europeus, foi analisada a relação entre as cinco principais reformas (redução de tamanho, agencificação, terceirização, orientação ao cliente e práticas flexíveis de emprego) e quatro dimensões do desempenho do setor público: eficiência de custos, qualidade de serviço, coerência e coordenação de políticas e igualdade de acesso aos serviços. A modelagem de equações estruturais revela que o tratamento de usuários de serviço como clientes e o emprego flexível estão positivamente relacionados a melhorias nas quatro dimensões do desempenho.

A terceirização e o downsizing (redução de tamanho) estão relacionados positivamente à melhoria da eficiência, mas o downsizing também está associado a uma pior qualidade do serviço.

A criação de agências autônomas não está relacionada ao desempenho. Isso sugere que **os formuladores de políticas que procuram modernizar o setor público devem priorizar as reformas gerenciais nas organizações públicas em detrimento das transformações estruturais.**

Já o estudo *What is the evidence of the impact of increasing salaries on improving the performance of public servants, including teachers, nurses and mid-level occupations, in low- and middle-income countries: Is it time to give pay a chance?* [2] indica que há pouquíssimos estudos primários sobre o tema e que as reformas salariais fixas ainda precisam ser avaliadas conclusivamente.

Fontes:

[1] <https://www.socialsystemsevidence.org/articles/270167-new-public-management-reforms-in-europe-and-their-effects-findings-from-a-20-country-top-executive-survey>

[2] <https://www.socialsystemsevidence.org/articles/204647-what-is-the-evidence-of-the-impact-of-increasing-salaries-on-improving-the-performance-of-public-servants-including-teachers-nurses-and-mid-level-occupations-in-low-and-middle-income-countries-is-it-time-to-give-pay-a-chance>

Principais achados

A seguir, são apresentados os principais achados de cada estudo incluído nesta resposta rápida.

Quais são as experiências nacionais e internacionais relacionadas à estruturação de carreiras para serviço público?

InCiSE: Results Report 2019¹

Abrangência: internacional (38 países)

Abordagem InCiSE – avaliação da eficácia de serviços públicos a partir de três tipos inter-relacionados de “funções”:

- 1) **Funções executivas** centrais para ministros, cujos efeitos são sentidos pelos cidadãos (por exemplo, elaboração de políticas, gerenciamento fiscal, regulação, gestão de crises / riscos).
- 2) A **prestação de serviços** funciona onde serviços públicos governamentais interagem mais diretamente com os cidadãos (por exemplo, administração de serviços fiscais e INSS, serviços digitais do governo).
- 3) Funções de '**Suporte à missão**' que permitem a um serviço público fazer seu trabalho (por exemplo, finanças, recursos humanos, licitações, tecnologia da informação).

Indicadores de “Função”:

- Elaboração de políticas: a qualidade do processo de elaboração de políticas, incluindo como a política é desenvolvida e coordenada pelo governo e como a política é monitorada durante a implementação.
- Gerenciamento fiscal e financeiro: a qualidade do processo orçamentário e até que ponto as decisões de gastos são informadas por meio de estimativas e avaliação econômica.
- Regulação: a extensão e a qualidade das avaliações de impacto regulatório e o grau de envolvimento das partes interessadas (stakeholders).
- Gerenciamento de crises e riscos (revisado em 2019): a eficácia com a qual o governo envolve toda a sociedade para avaliar, prevenir, responder e se recuperar melhor dos efeitos de eventos extremos.
- Compras (novas para 2019): até que ponto os processos de compras do governo são eficientes, competitivos, justos e buscam uma relação custo/benefício.
- Gestão de recursos humanos (revisada em 2019): a meritocracia do recrutamento e até que ponto os funcionários públicos são efetivamente atraídos para o serviço, gerenciados e desenvolvidos.

¹ <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

- Administração tributária: a eficiência e efetividade da arrecadação tributária (no nível central/federal).
- Serviços digitais (revisado em 2019): a disponibilidade e a usabilidade dos serviços digitais em nível nacional.
- TI para funcionários (não medido em 2019): até que ponto os funcionários públicos têm as ferramentas digitais para trabalhar com eficiência.
- Finanças internas (não mensuradas em 2019): até que ponto as operações são suportadas por sistemas financeiros eficientes e bem gerenciados, particularmente no alinhamento das finanças à estratégia de negócios e o nível de satisfação dos funcionários públicos com o apoio financeiro.
- Administração da previdência social (não medida em 2019): a eficiência e efetividade da administração da previdência social (no nível central/federal).

Indicadores de Atributos:

- Integridade: a medida em que os funcionários públicos se comportam com integridade, tomam decisões de forma imparcial e justa e se esforçam para servir cidadãos e ministros.
- Abertura: a prática regular e o grau de consulta aos cidadãos para ajudar a orientar as tomadas de decisão e o grau de transparência desse processo.
- Capacidades (revisada em 2019): até que ponto a força de trabalho tem a combinação certa de habilidades.
- Inclusão: a extensão em que o serviço público é representativo dos cidadãos a quem serve.
- Engajamento da equipe (não medido em 2019): níveis de orgulho, apego e motivação da equipe para trabalhar para sua organização.
- Inovação (não medida em 2019): o grau em que novas ideias, políticas e maneiras de operar são livres e capazes de se desenvolver.

Overall results of the 2019 InCiSE Index

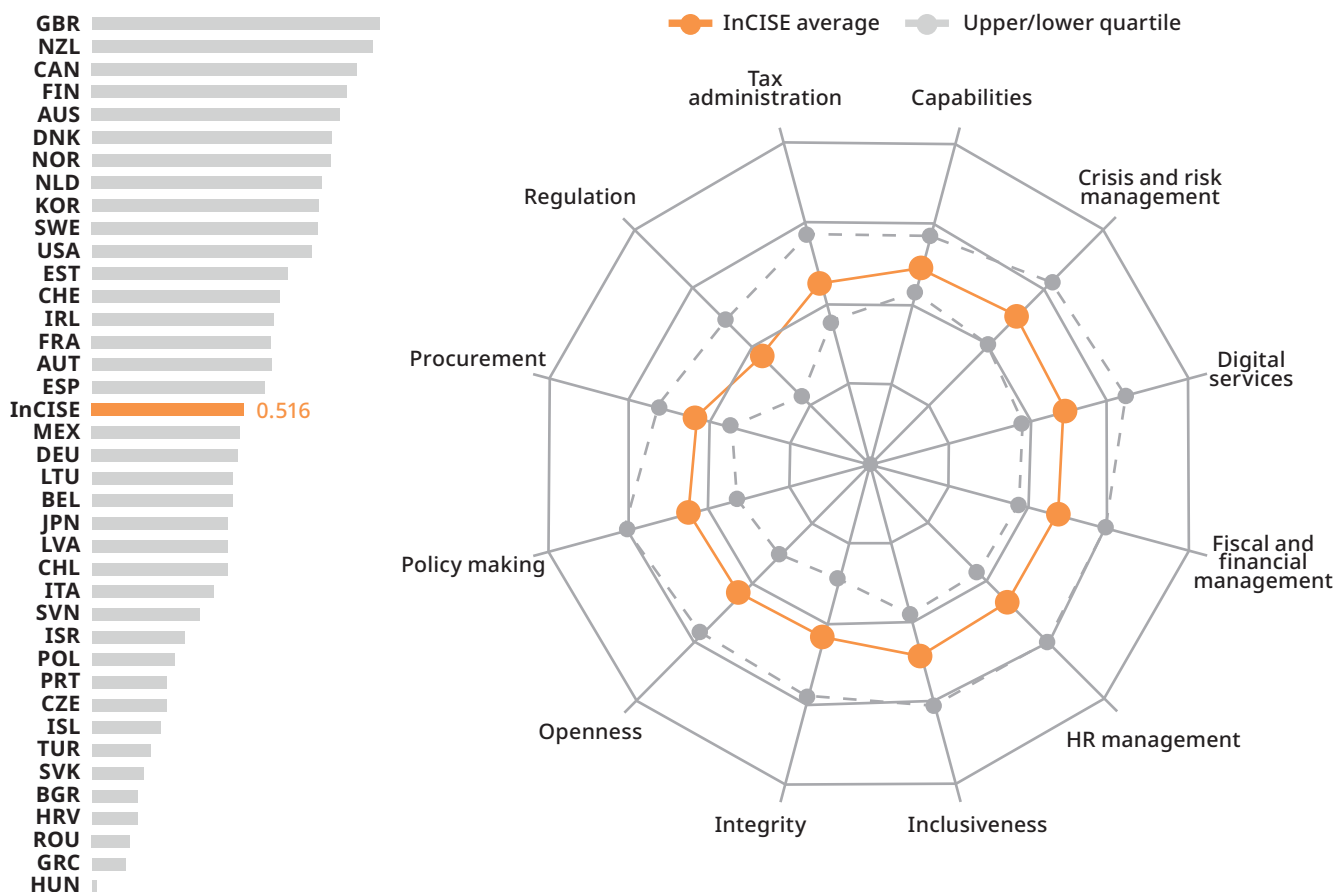


Figura 1 - Resultados gerais do InCiSE Index 2019 por país.

A Inglaterra foi o país com maior pontuação na avaliação dos indicadores em 2019. Nenhum país da América Latina pontuou acima da média.

A seguir são apresentadas as avaliações de cada dimensão:

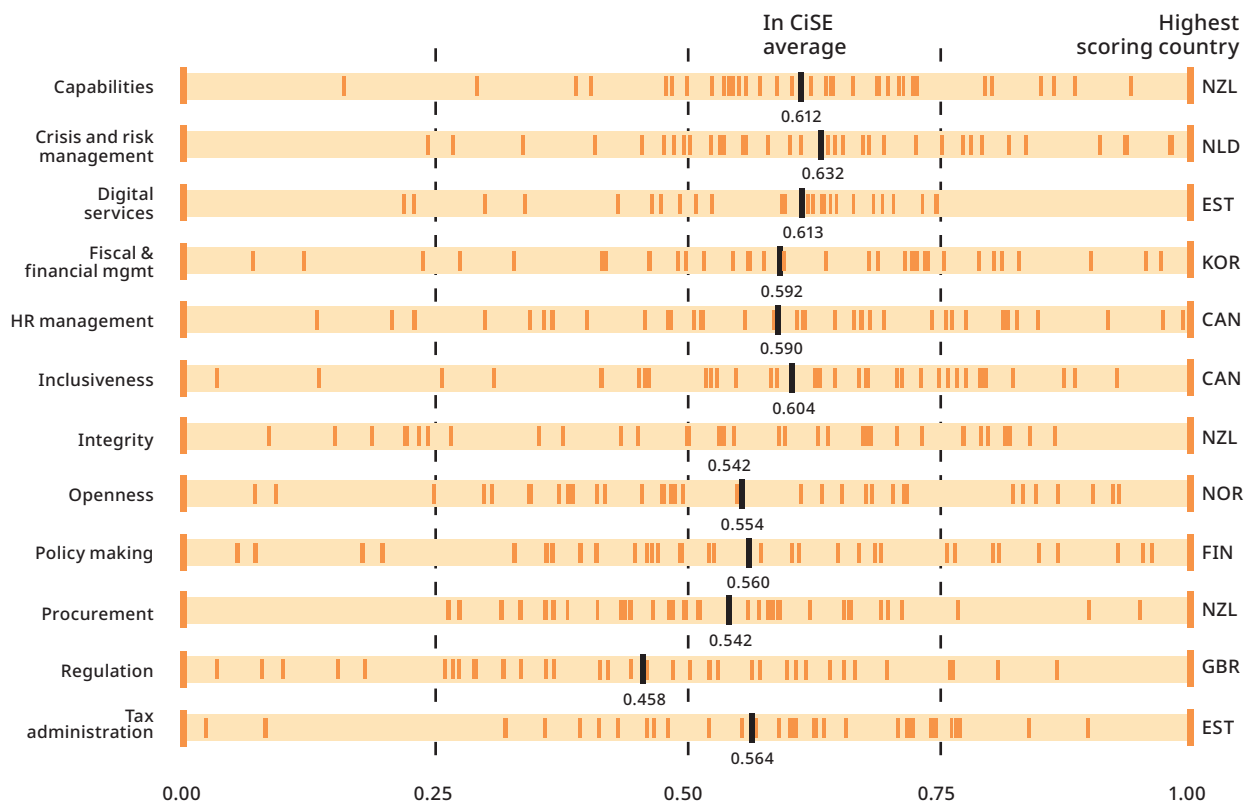


Figura 2 - Resultados gerais do InCISE Index 2019 por dimensão.

Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service²

Abrangência: internacional

O relatório analisa a pesquisa realizada pela OCDE sobre a redução de custos com a gestão de recursos humanos implementada entre 2008 e 2013 pelos países-membro. Os autores identificam que a maioria dos países tem implementado medidas para reduzir o tamanho da administração pública central. Além disso, a remuneração foi reduzida e/ou congelada em 75% dos países e os investimentos em treinamento foram reduzidos em 62%. Segundo os autores, isso tem implicações para a intensidade de trabalho dos servidores públicos, seu estresse, comportamento e atitudes. **O nível de estresse aumentou, a confiança dos servidores nas organizações e nas suas lideranças foram reduzidas em um número importante de países, e também houve uma redução na satisfação com o trabalho e no compromisso no local de trabalho.** O relatório indica que esses resultados ilustram o desafio duplo que se apresenta para o serviço público: reduzir o tamanho e o custo ao mesmo tempo em que atrai e retém talentos de alto calibre.

Enfrentar esse desafio requer políticas de gestão de RH que olhem para as pessoas, não apenas para os números de empregos. A segunda parte do relatório ajuda a

² https://www.oecd-ilibrary.org/governance/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service_9789264267190-en

enfrentar esse desafio, explorando as experiências de vários países da OCDE, que uaram pesquisas de funcionários para medir e monitorar o engajamento dos funcionários. O engajamento está empiricamente relacionado a uma melhor performance de trabalho, compromisso organizacional, produtividade e inovação no setor público. Entre as boas práticas e estratégias identificadas estão: a) realizar pesquisas regulares com os servidores para medir e comparar o engajamento e identificar os seus direcionadores; b) personalizar os relatórios dos gerentes para realizar comparações com diferentes partes da organização e c) realizar processos de follow-up dos planos de ação que forem aprovados pelos gerentes individuais, com o apoio de especialistas em engajamento.

Human resources management³

Abrangência: internacional

Os governos empregam pessoas de várias maneiras através de diferentes tipos de contrato de trabalho, ou "modalidade contratual". Uma das distinções mais comuns é entre pessoas contratadas como funcionários públicos estatutários (geralmente governados por uma estrutura legal distinta) e outros funcionários contratados sob um tipo diferente de estrutura legal, como a lei trabalhista do setor privado, com diferentes condições de emprego.

As modalidades de emprego podem afetar remuneração, segurança no trabalho, avaliação de desempenho e acesso a treinamento, entre outras. Eles também têm um impacto claro sobre a eficácia dos sistemas públicos de emprego na atração e retenção de funcionários qualificados e os motivam a contribuir da melhor maneira possível para a produção de resultados de boa governança.

Se bem utilizadas, diferentes modalidades de emprego podem dar aos serviços públicos a flexibilidade necessária para desenvolver e gerenciar uma força de trabalho com a gama adequada de habilidades. No entanto, sem uma compreensão clara da combinação ideal de modalidades e contratos de trabalho para várias funções ocupacionais, as administrações públicas correm o risco de fragmentar seu mercado de trabalho interno.

Uma tendência comum na maioria dos países da OCDE é que as administrações do governo central sejam compostas principalmente por funcionários públicos. A participação média de funcionários públicos na administração central nos países da OCDE em que os dados estavam disponíveis era de 68% em 2018. Na Itália, Holanda, Polônia, Eslovênia e Suíça, todas as pessoas que trabalham nas administrações do governo central, além de consultores externos e trabalhadores temporários, são todos servidores públicos. No outro extremo do espectro, a Suécia não faz distinção entre servidores públicos e "outros funcionários". Da mesma forma, a Dinamarca, o México e a Irlanda também contam com relativamente poucos funcionários públicos estatutários em seu na sua administração pública central.

A importância dessa distinção deriva do fato de que os papéis e responsabilidades dos servidores públicos e outros funcionários públicos variam muito de país para país. Em 67% dos países da OCDE, os servidores públicos têm mais segurança no emprego em comparação com outros funcionários públicos. Os servidores públicos também passam por um processo de recrutamento mais rigoroso em 58% dos casos, têm maior acesso a oportunidades de progressão na carreira e uma escala salarial diferente. Pouco menos da

³ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_71abce50-en

metade dos países da OCDE possui um regime específico de gerenciamento de desempenho para servidores públicos e, em 39% dos países, valores e padrões éticos específicos se aplicam aos servidores públicos. Quando se trata de seguro de saúde e direitos a pensão, parece haver menos diferenças entre servidores públicos e outros funcionários públicos.

Os desafios políticos do futuro exigirão uma contínua reavaliação do conjunto de habilidades e competências no serviço público. Modalidades de emprego claras e transparentes, alinhadas ao mercado de trabalho, são fundamentais para prospectar os candidatos em potencial e reter talentos internos no setor público, particularmente em áreas onde pode haver escassez de habilidades.

Quando projetados e usados de maneira eficaz, os sistemas de gerenciamento de desempenho podem garantir a responsabilidade pelos resultados e desenvolver importantes competências profissionais e de liderança. Pesquisas anteriores da OCDE sugeriram, no entanto, que sistemas abrangentes e tecnocráticos de monitoramento de desempenho e acordos contratuais tiveram resultados mistos, assim como reformas salariais relacionadas ao desempenho. Em dois terços dos países da OCDE em que existe um regime de gerenciamento de desempenho para os gerentes seniores, os funcionários seniores estão frequentemente sujeitos a acordos específicos de desempenho com o ministro (15 países) e / ou o chefe administrativo do serviço público (7 países). Por exemplo, países como a Holanda e a Noruega usam os dois. Em pouco mais da metade dos países da OCDE, os gerentes seniores podem receber um bônus se cumprirem determinados critérios de desempenho. Enquanto apenas 17% dos países vinculam as perspectivas de promoção a um bom desempenho, 19 países da OCDE permitem a demissão em caso de maus resultados na avaliação de desempenho.

Em pouco mais de três quartos dos países da OCDE, os gerentes seniores estão sujeitos a compromissos a termo. Isso pode refletir um desejo nesses países de facilitar a mobilidade e fornecer a flexibilidade para trazer novas habilidades e experiências para esse importante grupo. Pouco mais de 60% dos países da OCDE vinculam a renovação de nomeações para os gerentes seniores à avaliação de desempenho. No entanto, em cerca de 70% dos países onde esse vínculo está estabelecido, os gerentes seniores não são obrigados a cumprir um determinado padrão mínimo. Com base nos dados disponíveis, as administrações públicas centrais relataram priorizar mecanismos para lidar com o fraco desempenho, ao invés de estabelecer um uso mais estratégico do gerenciamento de desempenho para identificar, reter e promover grandes realizadores (como a ênfase da Comissão do Serviço Público Australiano na gestão de talentos). Mais de 60% dos países da OCDE não relatam ter políticas em vigor para identificar possíveis gerentes seniores no início de suas carreiras.

Civil Service Systems - Summary and Keywords⁴

Abrangência: internacional

O serviço público tradicional era como uma corporação hierárquica, verticalmente integrada e fechada. Nas últimas décadas, os sistemas de serviço público em todo o mundo mudaram consideravelmente. Na Europa Ocidental e nos países anglo-americanos, os esforços de reforma foram mais concentrados nas reformas relacionadas ao *new public management (NPM)*. Devido à implementação de reformas

⁴ <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-160>

baseadas nessa ideologia, foram introduzidos termos como “governo por contrato”, “gestão pública baseada em contrato”, “acordos semelhantes a contratos” e “novo contratualismo”.

A implementação dos princípios do setor privado nos sistemas de serviço público foi mais fácil nos países anglo-saxões, que não possuíam um ramo administrativo jurídico separado. Cada um desses países é caracterizado pela estabilidade do sistema político, predominantemente um sistema de dois partidos, governos de coalizão pouco frequentes e um serviço público politicamente neutro em todos os momentos. Os países da Europa Ocidental continental adotaram um modelo "mais rígido" de serviço público, orientado para fortes garantias sociais para os funcionários públicos.

Dessa forma, a partir da contribuição de outros atores, a autora indica que é possível identificar dois tipos de modelo de serviço público:

- **Sistema de carreira** (dominante na Europa continental, com predominância da administração pública hierárquica tradicional, burocracia racional e regras operacionais formalizadas), também referido como sistema fechado
- **Sistema de posição** (dominante nos países anglo-saxões, com a prevalência de princípios gerenciais, administração pragmática e liderança carismática), também referidos como sistema aberto.

No entanto, em vários países, há tendências notáveis para criar sistemas de gestão de pessoal mais abertos e flexíveis no setor público. Com críticas cada vez mais recentes ao NPM, seria conveniente falar sobre uma espécie de “renascimento” do modelo hierárquico tradicional de governança pública.

Em resposta à crise econômica, foi necessário harmonizar disposições como a participação dos cidadãos na governança pública e um controle governamental centralizado mais rígido (particularmente no setor financeiro), bem como a alocação honesta e responsável de recursos. Ao mesmo tempo, era necessário preservar os princípios da NPM, como o foco dos funcionários públicos e das organizações do setor público no desempenho.

Na Europa continental, a governança neo-weberiana é uma nova abordagem que procura adaptar os princípios de reforma da NPM à tradição da administração pública europeia. Nesse modelo, o controle e a hierarquia na governança são combinados com a participação dos cidadãos e o sistema de avaliação de desempenho "emprestado" do NPM.

Para alcançar o profissionalismo dos funcionários e a despolitização do serviço público, a governança neo-weberiana pode se beneficiar da centralização da seleção de funcionários públicos (em uma instituição responsável pela política do serviço público). A implementação dos princípios de centralização torna possível eliminar o nepotismo, a corrupção etc. do serviço (especialmente nos níveis de governança local). Este modelo de serviço público pode ser descrito como moderado e orientado para resultados, ou um modelo de posição moderado. Ele garante a modernização do serviço público e, ao mesmo tempo, mantém a estabilidade social sem criar tensão psicológica entre os funcionários públicos.

Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Data Set⁵

Abrangência: internacional

Este artigo examina o salário do setor público usando pesquisas representativas de 91 países:

- O setor público geralmente paga um salário comparável aos funcionários assalariados do setor privado, mas o tamanho do salário depende da escolha do comparador do setor privado e varia consideravelmente de acordo com as características dos trabalhadores;
- Os funcionários altamente qualificados do setor público costumam receber o mesmo valor que os do setor privado ou podem até sair em desvantagem por trabalhar no setor público;
- O salário do setor público é comparativamente maior para os funcionários com menos escolaridade, aqueles que trabalham em ocupações menos remuneradas e aqueles cujos ganhos caem na parte inferior da distribuição condicional de ganhos;
- Em todos os países, o salário está apenas fracamente associado ao nível de desenvolvimento dos países.

Um novo paradigma em Gestão Pública⁶

Abrangência: internacional

Conceito de “Produtividade” no setor público:

- Não pode ser assimilado ao conceito de produtividade do setor privado; não se pode tratar igualmente aos diferentes e heterogêneos setores que integram o mesmo setor público;
- Deve ser norteadado pela pergunta “produtividade, para quem e para que propósitos?”
- O critério para medir a produtividade de empresas públicas deve ser o da utilidade pública.

Civil servant merit⁷

Abrangência: internacional – América Latina

O documento apresenta o índice de mérito do serviço público e os resultados alcançados pelos países da América Latina. O índice mede as garantias de profissionalismo no funcionamento do sistema de serviço público. Especificamente, mede o grau de proteção efetiva que o sistema oferece frente à arbitrariedade, à captura política ou clientelismo, e às diferentes modalidades de busca de rendimentos por parte de grupos ou setores interessados. O índice avalia: 1) se o processo de recrutamento é aberto a todos os candidatos que reúnam os requisitos exigidos e esses são estabelecidos de acordo a considerações técnicas; 2) se existem mecanismos de garantia adequados para evitar a arbitrariedade durante o processo de contratação; e 3) se as demissões ou rescisões de emprego não são motivados por mudanças políticas.

⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31328>

⁶ <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2387>

⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2017/civil-service-merit_9789264265554-31-en

Os autores afirmam que essa é a área em que a América Latina e o Caribe mais avançaram no período de 2004 a 2012/2015, avançando na média de 33 para 45 pontos (em um total de 100 pontos). O país mais avançado na região é o Brasil com um pouco mais de 90 pontos. E ele é seguido por Costa Rica, Uruguai, Chile e Colômbia. Os países da região com pior desempenho foram: Guatemala, Panamá, Bolívia e Honduras.

THE ROLE OF FINANCIAL INCENTIVES IN RECRUITING PUBLIC SECTOR EMPLOYEES

Foi encontrada uma avaliação de impacto de política pública, a qual estudou o Programa de Desenvolvimento Regional (PDR), projetado pelo governo mexicano, em 2011, para aumentar a presença e a eficácia do governo federal em algumas das áreas mais marginalizadas e afetadas pela violência do país, onde o governo local não se mostrou ineficaz.

As principais conclusões, que devem ser levadas em consideração com cautela pois representam um estudo primário, foram:

- Salários mais altos atraíram candidatos de melhor qualidade.
- Os salários mais altos atraíram candidatos com melhor perfil de personalidade.
- Salários mais altos aumentaram a probabilidade de os candidatos aceitarem uma oferta de emprego.
- Os salários mais altos ajudaram o governo a preencher vagas em locais mais desafiadores.
- Salários mais altos atraíram candidatos com maior motivação para o serviço público.

Uma questão política importante é se a oferta de salários mais altos para cargos no governo leva à atração de candidatos menos motivados em relação ao serviço público. Este estudo constatou que os candidatos que receberam a oferta de salário alto atingiram 0,09 desvios-padrão mais altos em um índice de "motivação do serviço público" do que aqueles que receberam a oferta de salário baixo. Eles eram mais propensos a achar atraente a formulação de políticas, demonstravam mais compaixão e tinham uma crença mais forte na justiça social. Essa constatação sugere que as características associadas à motivação do serviço público podem ser semelhantes às avaliadas pelo mercado e que a oferta de salários mais altos não mudará o perfil do conjunto de candidatos em uma direção distinta da motivação do serviço público.

Fonte: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/role-financial-incentives-recruiting-public-sector-employees>

Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990⁸

Abrangência: internacional – Itália

Modelo italiano de reforma administrativa: uma administração pública centrada na prestação de serviços, organizada a partir de uma planificação de metas e busca de resultados, com um corpo de funcionários públicos assentado num regime flexível de trabalho incentivado por um plano de recompensas de acordo com a produtividade.

A reforma pretendeu favorecer uma maior divisão de funções entre a parte política e gerencial da administração pública. Porém, o planejamento administrativo sempre era negociado entre políticos e gerentes administrativos, o que indica que a divisão organizativa entre funções políticas e administrativas não funcionava.

Em termos do funcionalismo público, a proposta de mudança administrativa partiu do pressuposto da necessidade de criar mecanismos que estimulassem a livre-competição entre os trabalhadores, premiando aqueles que atingissem melhor desempenho. No contexto da reforma administrativa, chama a atenção o fato de que, na quase totalidade dos entes, todos os servidores atingiram suas metas de trabalho e, portanto, mereceram o adicional de produtividade máximo de salário: ganharam prêmios de produtividade por terem alcançado metas anuais estabelecidas no segundo semestre do ano de exercício.

Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan⁹

Abrangência: internacional - Cazaquistão

Embora este estudo de benchmarking não permita o desenvolvimento de recomendações concretas, a análise dos resultados sugere que os sistemas que o Cazaquistão está implementando estão alinhados com as tendências gerais da gestão de recursos humanos nos países da OCDE.

O próximo desafio é garantir que esses sistemas tenham um impacto real na profissionalização do serviço público e no desenvolvimento de maior eficiência e desempenho. O desenvolvimento do gerenciamento de competências deve ajudar o Cazaquistão a consolidar e padronizar os esforços feitos para profissionalizar seu serviço público, mas isso exigirá uma implementação cuidadosa com os parceiros em todo o serviço público - o desenvolvimento do modelo é apenas o primeiro passo. Os investimentos do Cazaquistão em seu sistema de serviço público sênior devem ser elogiados e sugerem que ele esteja em um caminho que possa ser significativamente informado por mais insights e análises baseadas na experiência dos principais países da OCDE nessas áreas. Isso pode incluir o desenvolvimento de um pipeline de talentos e o desenvolvimento de capacidades estratégicas e de inovação.

Reunir habilidades, liderança e reformas de gestão de recursos humanos de maneira a promover melhorias na formulação de políticas e na prestação de serviços exigirá mais do que legislação, estruturas e ferramentas. Desenvolver uma cultura de desempenho é o objetivo final de toda reforma de recursos humanos e exigirá que os sistemas, gerentes e líderes estejam alinhados e apoiados por dados e evidências.

⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31328>

⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/benchmarking-civil-service-reform-in-kazakhstan_9789264288096-en

Management and Bureaucratic Effectiveness: Evidence from the Ghanaian Civil Service¹⁰

Abrangência: internacional – Gana

A análise conclui que o gerenciamento é importante: práticas relacionadas à autonomia estão associadas positivamente à conclusão de projetos, mas práticas relacionadas a incentivos / monitoramento de burocratas estão associadas negativamente à conclusão de projetos. O impacto negativo das práticas de incentivo / monitoramento é explicado em parte pelos burocratas que precisam realizar várias tarefas, interações com sua motivação intrínseca, seu envolvimento em atividades de influência e características do projeto, como a clareza de metas e resultados a serem entregues. O artigo discute a interação entre práticas de gerenciamento e corrupção, métodos alternativos para medir as práticas de gerenciamento nas organizações e a validade externa dos resultados. As conclusões sugerem que o foco de muitos programas de reforma do serviço público na introdução de incentivos e monitoramento mais fortes pode sair pela culatra em algumas organizações, e que mesmo países com baixos níveis de capacidade do Estado podem se beneficiar ao fornecer aos servidores públicos maior autonomia em algumas esferas.

Mapping Indonesia's Civil Service¹¹

Abrangência: internacional – Indonésia

O estudo recomenda ações do governo em três áreas de política: 1. Aumentar as **oportunidades de promoção para as mulheres** e aumentar sua representação geral em cargos seniores; 2. **Distribuir funcionários públicos qualificados de maneira mais uniforme em todo o país**, melhorando os incentivos para que os provedores de serviços altamente qualificados passem para regiões pobres e remotas; 3. **Planejar a próxima onda de aposentadorias no serviço público**, recrutando mais mulheres das melhores universidades e contratando pessoal médico e de ensino somente de instituições licenciadas e credenciadas.

Building a professional and performance-driven civil service¹²

Abrangência: internacional - Paraguai

Este capítulo discute os esforços recentes feitos pelo governo do Paraguai para profissionalizar sua administração pública para melhorar a eficiência e o impacto dos gastos públicos. Ele coloca suas últimas reformas no contexto institucional e jurídico do emprego público no país e comenta o uso de soluções tecnológicas para tornar a reforma do emprego e do serviço público mais transparente e meritocrática. Conclui com recomendações concretas para garantir que as reformas sejam integradas em novas formas de trabalho e sugere reformas adicionais nas áreas de contratação, remuneração, gestão estratégica de pessoas e liderança no serviço público.

A carreira administrativa do Paraguai compreende mais de 65.000 pessoas, incluindo funcionários administrativos do Governo Central e funcionários de entidades descentralizadas (17 governos departamentais e mais de 254 municípios), tornando-o o

¹⁰ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30467>

¹¹ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31017>

¹² https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-paraguay/building-a-professional-and-performance-driven-civil-service_9789264301856-8-en

segundo mais importante no setor público, após a carreira de professor.

A carreira administrativa é estruturada em cargos e cada cargo é atribuído com uma categoria orçamentária correspondente. As posições são estruturadas em 7 níveis hierárquicos. Os escalões mais altos compreendem os níveis A-B e incluem a administração política e de alto nível, que tendem a ser eleitos ou nomeados politicamente, como Diretores e Diretores Gerais. Os níveis C-E cobrem 3 categorias de gerência intermediária (Alto, administrativo / técnico e operacional) e os níveis F-G cobrem suporte técnico e administrativo e serviços auxiliares. Os cargos eleitos (nos níveis nacional, departamental e municipal) não são considerados funcionários públicos.

A admissão na carreira administrativa é feita por meio de um concurso público que fornece acesso a uma posição financiada pelo Orçamento Geral da Nação e cujos deveres são inerentes à função da agência da entidade do Estado. Por outro lado, a equipe contratual e a equipe de serviços auxiliares também fazem parte da função pública, mas podem estar sujeitas ao Código do Trabalho. Os funcionários contratuais (cerca de 17% da força de trabalho pública) podem ser recrutados por meio de competição por mérito ou por contratação direta.

Building a stable and professional civil service in Peru¹³

Abrangência: internacional - Peru

A publicação dá atenção à agenda da reforma associada à implementação da nova Lei do Serviço Público de 2013 que tem como objetivo reestruturar e profissionalizar a gestão de aproximadamente 560 mil servidores públicos em 2000 instituições públicas do país nos 3 níveis de governo. A reforma é considerada parte de um processo de modernização mais amplo que tem como objetivo uma gestão baseada no mérito do serviço público com vários componentes dos sistemas de gestão pública do Peru, incluindo planejamento estratégico, gestão orientada a resultados, gestão do conhecimento e simplificação administrativa entre outros.

A nova lei possui provisões específicas para a gestão de carreiras de serviço público da contratação até a aposentadoria. A lei define quatro categorias de trabalhadores.

- 1) Funcionário públicos (que inclui representantes eleitos, juízes, ministros, entre outros);
- 2) Diretores de organizações públicas, contratados com base no mérito e em uma competição aberta para mandatos de 3 anos renováveis (um máximo de 20% desses trabalhadores pode ser indicados políticos);
- 3) Servidores de carreira, os quais são contratados por meio de competições abertas baseadas no mérito para contratos com fim indefinido; e
- 4) funcionários públicos de atividades complementares, que oferecem apoio às atividades governamentais, contratados com base em contratos abertos ou fixos.

O documento dedica atenção a elaborar recomendações importantes para o processo de implementação da reforma, especialmente no que se refere à segunda categoria de funcionários.

¹³ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-peru/building-a-stable-and-professional-civil-service-in-peru_9789264265172-9-en

Atlas do Estado Brasileiro: Uma Análise Multidimensional da Burocracia Pública Brasileira em Duas Décadas (1995-2016)¹⁴

Abrangência: nacional

Servidores públicos:

- aumento da escolaridade em todos os poderes e níveis da federação (servidores federais apresentam a maior média de escolaridade);
- aumento das remunerações médias;
- há diferenças significativas entre os níveis de governo e os poderes da República.
- Poder Judiciário possui remunerações médias mensais superiores aos demais poderes, em todos os níveis de governo;
- Servidores federais recebem mais que servidores estaduais e estes mais que os municipais;
- A desigualdade de gênero é relevante e persistente: as mulheres recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes e todos os anos da série (2007-2016). Esta desigualdade decorre essencialmente do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina. Nos cargos da média e alta administração federal as mulheres são minoria em quase todos os ministérios.
- A despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual do PIB, e passou de 9,6 para 10,5. A maior parte deste aumento decorreu principalmente da expansão do setor público municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível;
- Não há expansão descontrolada – em tamanho e despesa – do setor público: no governo federal, o quantitativo de servidores federais civis ativos em 2018 é ainda inferior ao observado em 1991.

Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação¹⁵

Abrangência: nacional

Os objetivos do documento são: caracterização do perfil do burocrata de médio escalão (BME) e avaliação de diferenças em relação aos demais integrantes da burocracia estatal.

O mapeamento da literatura demonstrou que há três formas distintas de se analisar a BME:

- i) perspectiva estrutural – que observa a atuação da BME dentro da estrutura hierárquica formal, na qual à burocracia cabe apenas executar as ordens que lhe foram dadas;
- ii) perspectiva individual – que observa a atuação da burocracia numa lógica de racionalidade individual;
- iii) perspectiva relacional – que compreende a burocracia a partir de suas múltiplas relações, analisando-a como o ator que faz a interface numa rede de distintos atores envolvidos nas políticas públicas. Foi a perspectiva relacional que mais influenciou os estudos de caso realizados, assim como as análises quantitativas apresentadas nesta obra.

¹⁴ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/181217_atlas_do_estado_brasileiro.pdf

¹⁵ <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>

Alguns destaques:

- Relação com os burocratas de nível de rua: os BMEs distantes dos implementadores são os mais comuns no Governo Federal, dado o contexto federativo, em que boa parte das políticas públicas são elaboradas pelo nível central e executadas pelos municípios. Pela lógica da estrutura decisória, esses burocratas tendem a tomar decisões mais abrangentes e distantes do que será de fato entregue aos usuários. Dos casos estudados, apenas parte dos burocratas entrevistados na Receita Federal (Capítulo 8) gerenciam burocratas de nível de rua. Todos os demais estão mais distantes da ponta e, por isso, da entrega do serviço diretamente ao cidadão;
- Relação com alto escalão: os BMEs mais próximos do topo tendem a estar mais expostos às questões e decisões políticas e, portanto, mais distantes das dimensões operacionais das políticas públicas. Os casos estudados mostram que há, de fato, uma diferença importante entre os ocupantes de cargos DAS 5 (mais próximos do alto escalão) e os DAS 3 e 4, esses, por sua vez, mais responsáveis por decisões técnicas sobre a operação das políticas públicas;
- Influência no processo decisório: burocratas de médio escalão do Governo Federal em exercício descentralizado (fora do Distrito Federal) ocupantes de cargos menores (DAS 1 a 3) tendem a ser mais influentes do que seus pares que atuam na capital do País;
- Articulações e relacionamento horizontal I: na articulação entre as diferentes políticas e/ou órgãos do governo, exige-se dessa burocracia de médio escalão a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas quais circula, bem como a capacidade de desenvolver métodos heterogêneos de negociação. E, nesse processo, ainda lhe cabe a responsabilidade de, ao circular entre diferentes agências, articular e negociar ações conjuntas para preservar e zelar pela manutenção das diretrizes e princípios do programa;
- Articulações e relacionamento horizontal II: Com relação a essas articulações, embora se espere que os BMEs as realizem, a sua capacidade de efetivá-las é condicionada pela prioridade dos programas/setores em que estão inseridos – visto que todas as organizações estão num mesmo nível hierárquico. Em determinados casos em que os programas não são prioritários, a articulação se torna mais difícil, bem como conseguir resultados desejados a partir da interação com outros órgãos. Para que os BMEs atuem como articuladores, logo, eles devem ser empuerados para exercer influência nas demais agências, o que claramente tem ocorrido com programas prioritários (Bolsa Família e PAC);
- Locus organizacional: Há burocratas envolvidos em áreas-meio das organizações e outros em áreas-fim. Essa diferenciação impacta no tipo de relações desses burocratas (área-meio tende a apresentar relações mais internas; área-fim, relações mais externas), bem como no tipo de decisão tomada (decisões sobre a gestão ou decisões sobre o conteúdo da política). Dependendo de como essas variáveis incidem e se correlacionam, elas podem ter diferentes impactos no perfil e atuação dos burocratas de médio escalão, em questões como: interação mais interna ou externa, grau de discricionariedade, abrangência de suas decisões, tecnicidade de suas decisões, isolamento ou exposição a questões políticas etc. Enfim, o que é relevante concluir é que a complexidade, características e natureza

das políticas e organizações geram diferentes formas de atuação do BME, e que, para compreender esse ator, é imprescindível analisar o ambiente institucional em que opera;

- Atividades desenvolvidas I: a atuação é marcada pelo exercício de múltiplas funções, e que nem sempre há uma separação clara entre ações típicas de gestão – tais como planejamento, gestão de convênios e administração – e ações mais operacionais, especialmente voltadas a questões emergenciais – tais como operar em sistemas, preencher formulários, tomar decisões sobre casos pontuais etc. No entanto, essa separação entre gestão e operação parece ser fruto de um processo de amadurecimento dos programas, na medida em que, em sua construção, nem sempre há uma separação tão clara entre o papel de gestão de processos e o de sua execução. O survey reforça essa dimensão de direcionamento para as rotinas internas dos órgãos (contatos, reuniões, elaboração de documentos internos);
- Atividades desenvolvidas II: Cabe, portanto, aos BMEs, coordenar equipes de forma a garantir que essas executem as operações que permitem concretizar as decisões tomadas pelo alto escalão. No entanto, há nessa função um exercício de criatividade constante dos BMEs, na medida em que têm autonomia para criarem o conjunto de regras que permite a operação da política e que, muitas vezes, por seu conhecimento da máquina, vai além daquilo que partiu das decisões políticas;
- Autonomia I: o grau de autonomia dos BMEs depende do grau de maturidade das políticas ou das organizações. Em situações de maior maturidade a autonomia dos BMEs tende a ser mais limitada, ou pelo menos mais restrita e claramente vinculada à sua função;
- Autonomia II: A diferença no grau de autonomia é relativa à estrutura das organizações. Em organizações com estrutura hierárquica mais rígida, a autonomia tende a ser mais restrita;
- Autonomia III: em todos os casos, percebe-se que a autonomia do BME está sempre limitada pelas decisões políticas (do alto escalão) ou questões institucionais (normas, restrições orçamentárias e de recursos humanos etc.) relativas ao contexto em que estão inseridos. Cabe ao alto escalão decidir o grau de autonomia que concederá, ou não, aos burocratas de médio escalão e também cabe a ele determinar as diretrizes que influenciam o exercício dessa autonomia;
- Autonomia IV: Muito embora possa haver esse constrangimento sobre a autonomia, por parte do alto escalão, o que os casos demonstram é que há uma tendência da burocracia de médio escalão de, ao longo do tempo, exercer a autonomia que lhe é concedida na construção de regras e normas que têm uma dupla função: garantir a institucionalização (e perenidade) do programa e preservá-lo de interferências políticas e alterações ao longo do tempo.

Síntese do survey: Por um lado, é possível concluir que o burocrata de médio escalão do Governo Federal típico é homem, com alta qualificação educacional, experiência gerencial na administração pública e está no atual cargo aproximadamente desde o início da atual gestão. Por outro lado, os dados do survey adicionados às análises qualitativas introduzem elementos que sugerem uma complexidade no perfil desses atores, que pode variar não apenas entre setores de governo, mas também entre

instituições e programas governamentais específicos, como no caso da Senasp, com número expressivo de servidores sem vínculo com a administração pública federal. A seguir, principais destaques:

- Gênero I: mulheres são sub-representadas dentro da burocracia de médio escalão do Governo Federal: quanto maior o cargo, menor a participação feminina (tal qual o mercado de trabalho em geral);
- Gênero e distribuição de Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS): de um lado há uma distribuição equilibrada entre homens e mulheres nos ministérios sociais e, de outro, uma maioria masculina expressiva no setor econômico;
- Qualificação I: os BMEs, em média, são altamente qualificados, com 94% com nível superior, sendo a maioria desses pós-graduados (63%). Se comparado à população adulta brasileira com nível superior, que representa 11% da população adulta total, podemos afirmar que esse segmento da burocracia federal constitui uma elite;
- Qualificação II: os ocupantes de cargo comissionado mais escolarizados tendem a ser mais influentes sobre o alto escalão, sugerindo que a capacitação é central não apenas para caracterização do perfil, mas também no exercício das suas atividades;
- Vínculo: 80% dos BMEs possui vínculo empregatício com a administração pública e, sobretudo, compõe carreiras do Governo Federal, o que contribui para refutar o conhecido “mito de Brasília”, de que a ocupação dos cargos de DAS seria predominantemente consequência de práticas clientelistas de atores externos ao Estado brasileiro. A lógica de ocupação desses cargos, entretanto, tende a variar de acordo com os setores do governo, com uma maior presença de servidores de carreira nas áreas econômica e de infraestrutura;
- Trajetória: observa-se mais tempo de experiência na administração pública federal, embora haja diferenças entre os setores nas outras áreas de atuação (governos subnacionais, iniciativa privada e entidades sem fins lucrativos). Os burocratas, em síntese, possuem bastante experiência no Governo Federal e, mais especificamente, atuando como gerentes de equipes;
- Tempo de ocupação do cargo: o tempo médio de ocupação do atual cargo tende a convergir com o período do mandato presidencial, gerando, junto a outros fatores, alta rotatividade na burocracia federal. De todo modo há uma hipótese de que, apesar das muitas mudanças no preenchimento dos cargos dos burocratas de médio escalão, eles tendem a ser ocupados pelo mesmo grupo de atores, em geral servidores com vínculo e com experiência gerencial na administração pública federal (essa hipótese ainda demanda mais investigações);
- Recrutamento I: o que se observa nos resultados das duas estratégias metodológicas (entrevistas e coleta de dados via survey) é a prevalência da competência técnica e da experiência profissional sobre as dimensões política e de relações pessoais, o que, em tese, converge com a premissa clássica da burocracia weberiana, embora tenham sido observadas distinções entre os graus de importância dos determinantes de nomeação no órgão entre os setores de governo. As análises dos estudos de caso demonstraram, em todas as políticas estudadas, que, no processo de recrutamento para os cargos gerenciais, tem havido valorização de dimensões técnicas e de conhecimento e trajetória profissional em detrimento de dimensões político-partidárias;

- Recrutamento II: a valorização de conhecimento técnico, no entanto, não se dá apenas com relação aos conteúdos específicos das políticas, há também uma valorização com relação a conhecimentos mais abrangentes acerca do Estado ou da gestão pública;
- Recrutamento III: há relatos da importância das redes relacionais dos BMEs para ascensão aos cargos ou para convocação de equipes. E, ao mesmo tempo, há relatos de que o envolvimento nessas redes se dá pelo compartilhamento de determinados valores. Em síntese, são estratégias combinadas entre a valorização do conhecimento técnico (do conteúdo da política ou de gestão) com as redes de relacionamento desses burocratas que podem explicar, em grande medida, as escolhas sobre quem ocupa quais funções;
- Aspectos relacionais: infere-se que, devido à sua posição intermediária no organograma do Governo Federal, ou seja, entre a grande massa de servidores sem DAS e o alto escalão, predominam as interações dentro do órgão de lotação do burocrata, tanto com os subordinados quanto com os superiores.
- Envolvimento: outra questão que chama a atenção é o envolvimento pessoal dos burocratas com a política e/ou programa específico. Nessa direção, em determinados casos, nota-se a preocupação desses atores em atuar no sentido de institucionalizar os programas em que estão envolvidos, ou seja, criar regras, normas e rotinas que permitam perenizar as políticas públicas e resguardar sua memória (p.e. Bolsa Família, Bolsa Verde, PAC, atuação da SENASP).

Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas¹⁶

Abrangência: nacional

Desafios da administração pública federal: aprimorar a qualidade dos serviços públicos, bem como expandir o seu acesso a toda a população; universalizar procedimentos, impedindo o mal-uso da máquina pública; e valorizar os trabalhadores do setor público federal sem exercer impactos negativos sobre as contas públicas.

Desafios da gestão da força de trabalho: carência de carreiras estruturadas em muitos órgãos do Executivo federal; diferenças acentuadas nos padrões remuneratórios entre as carreiras federais; sustentabilidade fiscal da expansão de pessoal.

Brasil e o amadurecimento do setor público: o recrutamento de servidores vem se tornando parte de uma política efetiva de Estado para o aprimoramento de políticas públicas. O atual quadro da administração pública federal indica uma evolução no sentido da profissionalização do serviço público, em que os servidores são mais escolarizados, ocupam a maior parte dos cargos em comissão e recebem salários mais atraentes.

Contexto de crescimento econômico baixo ou negativo: Uma possível consequência desse contexto restritivo pode ser a ampliação de demandas para o aumento da produtividade do setor público, criando-se a necessidade de revisão das regras associadas à gestão de pessoas no setor público, para conferir maior autonomia gerencial e promover incentivos individuais e organizacionais que possam facilitar o surgimento de inovações nos processos gerenciais e nas políticas públicas.

¹⁶ <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2396>

Crítérios para definição do formato e das competências da força de trabalho (em uma sociedade democrática): cotas raciais nos concursos públicos federais, a avaliação da experiência profissional como atributo relevante para recrutamento e a valorização de competências relacionais nos processos de formação e aperfeiçoamento são vetores que apontam para novas necessidades de recrutamento e de atuação do setor público brasileiro.

Dois tipos de atuação estatal:

- serviços públicos com maior provisão direta: ênfase na contratação de uma eficiente burocracia de executores;
- regulação e coordenação de ações implementadas por outros: ênfase em um corpo de funcionários capaz de firmar acordos e monitorá-los (coordenadores e avaliadores).

Desenvolvimento de carreiras por competências¹⁷

Abrangência: nacional

Estudo sobre o modelo mais adequado de carreira para a administração pública: sugere a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, entretanto não deve acontecer com a totalidade das carreiras tendo em vista, segundo os autores, que a burocracia é a forma específica de organização do aparato administrativo do Estado de Direito. O modelo de gestão de carreiras no setor público precisa ser flexibilizado, ultrapassando as barreiras de formalismo excessivo e a rigidez que ainda encontramos nos dias atuais.

Flexibilização (modelo de competências): Para cada classe ou padrão de uma carreira, pode ser definido um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes segundo uma escala de complexidade (do mais simples para o mais complexo). O objetivo é ampliar o acesso às variáveis cognitivas e comportamentais que melhorem o desempenho individual em cada nível e, conseqüentemente, a qualidade da entrega organizacional.

Estudo sobre o ingresso no serviço público (estudo sobre a carreira Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo): identificou que há uma fragmentação entre o planejamento da força de trabalho e a avaliação de desempenho no estágio probatório, bem como entre a formação específica acoplada ao concurso público e a alocação dos profissionais na administração pública; e, por outro lado, encontraram um alinhamento entre o design da carreira (organização, funções e atribuições) e o processo de seleção.

Estudo sobre a relação entre os modelos teóricos contemporâneos e o funcionamento prático de uma carreira no âmbito do Poder Executivo Federal (EPPGG): ressalta-se que a carreira EPPGG possui características como a mobilidade e a flexibilidade, que são elementos fundamentais para a carreira proteana e sem fronteiras, respectivamente, o que já demonstra que a carreira EPPGG vai além da carreira do tipo tradicional. Contudo, o autor reconhece a dificuldade de expandir o modelo de carreira utilizado para o EPPGG para outras carreiras presentes na administração pública. O autor ressalta a dificuldade de a administração pública gerir os elementos que propiciam flexibilidade na carreira quando somados aos aspectos subjetivos inerentes ao protagonismo de escolha do profissional, ao autodesenvolvimento e à autogestão da carreira. Por outro lado, o estudo identificou que a presença dos elementos de carreiras modernas no cargo estudado traz inúmeros benefícios para os profissionais, para as organizações públicas em que atuam e para a administração pública como um todo.

¹⁷ <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4287>

Gestão moderna de carreiras: aponta-se como possibilidade de adesão às carreiras modernas os cargos em comissão do Poder Executivo federal, que são de livre nomeação e exoneração, bem como, via de regra, não estão reservados a carreiras específicas ou a classes de carreiras, o que permite a nomeação de servidores em qualquer nível de carreira. Além dessa possibilidade de flexibilização, para aderir à gestão de carreiras moderna, as organizações da administração pública necessitam institucionalizar mecanismos legais, como resoluções internas que regulamentem as políticas de desenvolvimento e avaliação de desempenho, bem como a modernização da estrutura e organização das áreas de gestão de pessoas a fim de que ela avance de um modelo de departamento de pessoal para um modelo de gestão por competências, no qual os processos de gestão de pessoas no serviço público sejam capazes de dar mais flexibilidade à gestão da carreira dos servidores.

Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil¹⁸

Abrangência: nacional

A massa salarial do funcionalismo público pode ser reduzida significativamente:

- O nível dos salários dos servidores públicos federais é, em média, 67% superior aos do setor privado, mesmo após levar em consideração o nível de educação e outras características dos trabalhadores como idade e experiência (este prêmio salarial do setor público é atípico em relação a padrões internacionais);
- A remuneração dos servidores estaduais também é muito alta e, na média, é mais de 30% superior àquela oferecida a trabalhadores equivalentes no setor privado;
- Em termos relativos, o hiato salarial aparenta ser particularmente amplo nos poderes Judiciário e Legislativo, bem como nas ocupações de menor qualificação do Executivo;
- Os dados disponíveis já são suficientes para recomendar a suspensão de reajustes nas remunerações do funcionalismo no curto prazo, enquanto se desenvolvem estudos mais detalhados sobre o valor adequado de remuneração das diversas carreiras públicas (a redução pela metade do prêmio salarial em relação ao setor privado geraria uma economia equivalente a 0,9% do PIB).

Emprego público nos países desenvolvidos: Evolução histórica e diferenças nos perfis¹⁹

Abrangência: nacional

A comparação internacional revelou que, de modo geral, nos países mais desenvolvidos, a participação do emprego público no conjunto do emprego é maior que nos países pouco desenvolvidos, assim como é mais elevado o peso relativo dos gastos com salários do setor público em relação ao produto interno bruto (PIB), e também em relação ao total do gasto público.

O aumento da participação do Estado nas sociedades contemporâneas resultou da ampliação das demandas emanadas pela sociedade e pelo próprio processo de desenvolvimento econômico, o que inclui as novas necessidades geradas pela crescente complexidade das atividades econômicas; por exemplo, atividades estratégicas como as de defesa e as de proteção ao meio ambiente. Ademais, as crescentes demandas sociais geram efeitos que exigem do poder público a implementação e posterior ampliação de novas tarefas.

¹⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

¹⁹ https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/TDs/td_1578.pdf

O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes²⁰

Abrangência: nacional

O relatório da OCDE de 2010 concluiu que: “O total de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) no Brasil é bastante limitado em termos de tamanho (11-12%, incluindo empresas estatais) em comparação com os países-membros da OCDE (22% em média)”. O percentual também é considerado pequeno pela OCDE em comparação com outros países do continente, como Argentina e Chile. No entanto, o custo da mão de obra do setor público (12% do produto interno bruto – PIB) está um pouco acima da média de 31 países da OCDE analisados.

Tais custos são também mais elevados que a remuneração média do setor privado. Um dos problemas quanto a isso, ainda segundo a OCDE, é o fato de que as remunerações do setor privado no Brasil são muito baixas para determinadas tarefas.

Além disso, há uma proporção maior de cargos qualificados no setor público, portanto, mais bem remunerados. O relatório atesta que “o Brasil tem mostrado seu comprometimento com um sistema moderno e dinâmico de gestão de recursos humanos que possa sustentar o desenvolvimento econômico e social do país” e que o setor público brasileiro desempenhou um papel crucial na trajetória de avanços experimentada até 2010 (data da publicação do relatório).

Recomendações: Plano decenal de organização, qualificação e inovação do serviço público, Observatório do serviço público, Publicação de relatórios bianuais de monitoramento e avaliação do emprego no setor público, Transparência ativa na prestação de contas.

As Carreiras no Serviço Público Federal Brasileiro: Breve Retrospecto e Perspectivas²¹

Abrangência: nacional

Gerente público:

- um nível de servidores que se localizem entre os burocratas tradicionais e os ocupantes de cargos de livre nomeação, exatamente para que haja a possibilidade de dinamizar o serviço e estabelecer uma ponte entre estes dois estratos;
- formado no final das carreiras com desenvolvimento específico para tal, que seriam similares aos gestores presentes na Inglaterra, França e Alemanha;
- papel de memória administrativa, integração com servidores comuns e poder para evitar discontinuidades administrativas;

Funções que só podem ser exercidas pelo Estado:

- manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços de alta administração que presta (alta administração pública: as tarefas de controle interno, avaliação de políticas públicas, administração orçamentária, finanças públicas etc);
- criação e administração da moeda nacional, planejamento e regulação dos mercados.

²⁰ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2287.pdf

²¹ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1482.pdf

Comparações com outros países

Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil²²

Abrangência: Brasil x México

No caso do **México**, existe um sistema de gestão de pessoal relativamente profissionalizado, mas está sujeito a um ciclo de construção inicial e subsequente desconstrução. Em 2013, o BID concedeu um valor de 41 pontos ao México em seu Índice de Desenvolvimento da Função Pública, detectando o progresso em alguns dos subsistemas em relação à sua medição em 2004, mas reveses em subsistemas importantes. O Brasil, por outro lado, possui uma pontuação de 65 pontos, o que o coloca no segundo lugar em 2013 (o outro país com altas pontuações é o Chile, embora este último tenha seguido diferentes processos de profissionalização). Note-se, no entanto, que ambos ainda estão longe do ideal o caso mexicano por causa das fraquezas em seus subsistemas de avaliação de desempenho e o brasileiro principalmente devido a uma fraqueza na gestão de cargos e estruturas (dada a dispersão excessiva dos regimes públicos de emprego).

Por sua vez, o **Brasil** também pode extrair algumas lições importantes do México. Em primeiro lugar, vale mencionar a menor dispersão de tipos de entidades da administração pública mexicana e uma maior coordenação entre as várias entidades que têm a ver com gestão de pessoas. Em segundo lugar, o México possui alocação de servidores bem definida, com perfis mais precisos e que evitaram um aumento descontrolado de cargos e remuneração. Por outro lado, o grande número de carreiras e regimes profissionais no Brasil gerou dispersão excessiva, falta de controle e o surgimento de fortes interesses corporativos de cada carreira, o que prejudicou o interesse da sociedade na medida em que envolveu, por exemplo, aumentos constantes nos salários (provavelmente acima daqueles obtidos no setor privado). Aponta-se a provável necessidade de iniciar um processo de compactação de carreiras para - idealmente - reduzi-las para cerca de 20 no total. A terceira lição possível que o Brasil pode aprender deriva do modelo de emprego mexicano que propõe avaliações específicas para a ocupação de determinados cargos, já que o modelo brasileiro parece ter levado a avaliações muito generalistas para ingresso no serviço público e pouco baseadas em habilidades profissionais, o que poderia impactar a qualidade do trabalho e dos serviços oferecidos pelos servidores públicos.

The civil service in Brazil and Turkey: a comparative study²³

Abrangência: Brasil x Turquia

O ponto de partida é a presença, em ambos os casos, de aparelhos burocráticos estabelecidos sob os princípios weberianos (profissionais e de carreira com sistemas de recrutamento centralizados) que, nas últimas duas a três décadas, foram levados (por diversos atores e intensidades variadas) a adotar acordos mais flexíveis, orientados para a eficiência e baseados no desempenho, geralmente associados à liberalização do mercado e Nova abordagem de gestão pública (NPM).

A Turquia e o Brasil chegaram a uma encruzilhada na década de 1980 - época em que a

²² <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3952>

²³ <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3951>

visão weberiana tradicional da burocracia passou a ser desafiada pelas forças do mercado e pelas novas ideias econômicas liberais - e escolheram caminhos diferentes. A Turquia, sob a tutela de seus militares e liderada por sucessivos governos de centro-direita, foi transformada quase da noite para o dia em uma economia de livre mercado. Com essa transformação, tentaram abrir o serviço público às ideias e práticas do setor privado. O resultado institucional tem sido uma burocracia híbrida, que mantém sua estrutura legal weberiana original, mas com patches consideráveis e crescentes que refletem o pensamento da NPM.

Em contraste com a Turquia, os arquitetos da redemocratização do Brasil viram o serviço público nas lentes tradicionais, como um bloco de construção de um estado racional e democrático. Em 1988, eles continuaram a fortalecer - e não enfraquecer - sua estrutura centralizada, meritocrática e baseada na carreira. Embora o Brasil também tenha um sistema misto de carreira e contrato de trabalho no serviço público, a estrutura de carreira foi preservada com mais êxito do que na Turquia.

O serviço público brasileiro é amplamente considerado uma das burocracias mais competentes, profissionais e meritocráticas do mundo, e talvez a mais importante de sua região. No entanto aponta como desvantagem do quadro brasileiro o fato de país ter uma desigualdade socioeconômica tão drástica e contar com uma corrupção desenfreada em todos os níveis do governo, faz com que os funcionários públicos constituam uma classe privilegiada. Visto dessa perspectiva, o autor afirma que pode-se argumentar que o serviço público no Brasil ainda não perdeu sua auto-imagem da era imperial.

Com relação à Turquia, se demonstra como as coisas podem dar errado quando o autoritarismo político segue seu caminho. Juntamente com as leis trabalhistas fracas, três décadas de difusão gradual das práticas do setor privado sem dúvida tornaram o setor público mais eficiente e permitiram à Turquia subir na classificação de 'facilidade de fazer negócios' e atrair elogios e investimentos. Ao mesmo tempo, no entanto, os esforços contínuos dos atores políticos para contornar o sistema centralizado de carreira minaram o princípio do mérito e levaram a um aumento no patrocínio político no serviço público. O patrocínio e a corrupção também eram características notórias da burocracia estatal da Turquia nos anos 90; no entanto sob governos de coalizão fracos, carreiras estabelecidas no serviço público foram capazes de afastar a interferência política para preservar sua integridade e permanecer como bolsões de excelência. Sob o domínio gradual do AKP na política e, eventualmente, no Estado, nenhuma instituição pública permaneceu intocada.

Frente a essas observações, observa-se que grande parte do ímpeto para a reinvenção do governo veio de países desenvolvidos com democracias maduras e, portanto, a existência de instituições e processos democráticos fortes e estabelecidos foi tomada como garantida. [...] Como o debate se concentra principalmente na eficiência, na redução do custo da governança e, em geral, na redução do papel abrangente do governo, não foi prestada atenção suficiente ao fortalecimento da democracia - de fato, o debate pode ter contribuído para o enfraquecimento dos processos democráticos e, especialmente, da responsabilização democrática.

Com isso, embora até recentemente a Turquia pudesse ser vista como um exemplo relativamente bem-sucedido de liberalização econômica e política - incluindo a integração dos princípios da NPM (new public management) na burocracia estatal - o recente declínio do país em autoritarismo e a interferência política excessiva nas instituições estatais o transformaram em um conto de advertência para o Brasil.

Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público²⁴

Abrangência: Brasil x Portugal

Quadro-Resumo:

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Sistema de gestão de pessoas	Estrutura Organizativa da gestão de pessoas	Burocratizada	Burocratizada
	Função Pública	Todo servidor de carreira é nomeado, seja através de concurso público ou portaria	Com a publicação da LVCR em 2008, apenas os titulares de funções de autoridade e soberania continuam no regime de nomeação; O regime do trabalho em funções públicas aproxima o contratado, para todos os efeitos legais e de flexibilidade de gestão, ao regime comum do trabalho, típico do setor privado. O servidor com um contrato de trabalho em funções públicas na sua atividade deixou de representar o Estado, passou a ser um trabalhador como qualquer outro.
	Quadro de pessoal	Quadro de pessoal rígido, fixado	Após 2008, o “quadro de pessoal” cedeu lugar ao “mapa de pessoal” elaborado/atualizado anualmente, com identificação dos postos de trabalho necessários e sujeito ao orçamento atribuído para aquele ano civil; Acresce que o mapa de pessoal compromete mais o dirigente máximo do serviço, no caso, o diretor-geral ou presidente de instituto público com autonomia financeira. O contingente a fixar no mapa de pessoal depende exclusivamente da sua decisão sobre como será afetado o orçamento que lhe foi disponibilizado; Passou a existir uma forte relação entre gestão de recursos humanos e gestão orçamental, funções tradicionalmente sem grande interligação; *** Observação: Há linhas de tendência recomendadas pelas organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, entre outras, para a instituição da obrigatoriedade do concurso competitivo para o preenchimento dos cargos de direção e chefia do poder executivo federal a todos os níveis da hierarquia. Salienta-se que esta prática já entrou na rotina de alguns países da América Ibérica.

²⁴ <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3953>

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Modalidades da relação jurídica de emprego	Modalidades de emprego público	Há duas modalidades jurídicas de emprego público – nomeação e comissão de serviço (comissão = DAS e FCPE); O vínculo por nomeação, típico da função pública, rege no Brasil todo o sistema de contratação para as carreiras;	Há três modalidades jurídicas de emprego público – nomeação, contrato, comissão de serviço; A modalidade de contrato permite à gestão pública ganhar maior flexibilidade na adaptação da força de trabalho às necessidades emergentes, reduzindo nos organismos onde haja excesso e redundâncias e alocando onde haja carência;
	Legislação	Legislação relativa à gestão de pessoas no setor público: fragmentada, dispersa, confusa e de difícil interpretação.	Com a publicação da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogaram-se 55 diplomas legais, sendo o mais antigo o Decreto nº 16 563, de 2 de março de 1929. Portugal começou o seu enquadramento jurídico da gestão de pessoas quase de base zero. Houve aprimoramento do processo legislativo, recorrendo à economia do direito. Os custos de contexto da complexidade são elevadíssimos para a administração, cidadãos e empresas.
	Caracterização Demográfica	Caracterização demográfica envelhecida Esta constatação, por um lado, merece atenção política em ambos os países quanto às consequências para os respectivos sistemas de aposentadoria e de previdência social e, por outro lado, demanda igualmente uma resposta para o rejuvenescimento da força de trabalho.	Caracterização demográfica envelhecida Esta constatação, por um lado, merece atenção política em ambos os países quanto às consequências para os respetivos sistemas de aposentadoria e de previdência social e, por outro lado, demanda igualmente uma resposta para o rejuvenescimento da força de trabalho.
	Enquadramento Jurídico	Brasil tem necessidade de operar uma profunda reforma no enquadramento legal da gestão de pessoas na administração federal: - um regime novo que abranja múltiplos aspetos relativos ao estatuto jurídico para exercício de funções públicas, desde a dimensão pública da atividade desenvolvida aos princípios por que se rege a estruturação das carreiras; - a exigência de concurso competitivo para ocupação de cargos de direção e chefia em toda a pirâmide hierárquica; - a efetiva gestão e avaliação do desempenho individual de servidores e dirigentes; - a evolução profissional dos servidores; - remunerações; - sistema de negociação coletiva e de consulta entre a administração e os sindicatos; - sistema de aposentadoria e pensões e regime de incompatibilidades.	

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Racionalização, Mobilidade	Convergência das forças políticas		<p>Para as grandes questões de reforma é crítico para o seu sucesso que, pelo menos, os partidos do governo se entendam sobre o essencial.</p> <p>A reestruturação de serviços operada em Portugal em 2006, na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), presidida pelo autor deste relatório, e aquela em 2012, da responsabilidade de governo de outra orientação política (Centro/Direita), caminharam no mesmo sentido convergente; não houve divergências na orientação estratégica entre o Governo do Partido Socialista e o da Coligação entre o Partido Social Democrata e Centro Democrático Social.</p>
	Centralização/Descentralização	Excessiva centralização da gestão de entidades tais como fundações e autarquias	Maior descentralização da gestão de entidades, não só administrativa, mas também autonomia financeira com orçamento autónomo.
	Mobilidade	A publicação da Portaria MP 193/2018 deu grande expressão à mobilidade /movimentação de servidores e empregados públicos para composição de força de trabalho entre órgãos, como uma das alternativas num cenário de restrições orçamentárias para aprovação de concursos e provimentos.	Já conta com movimentação de servidores e empregados públicos, tal como indicado no item Quadro de pessoal”
Valorização Profissional	Escolas de Governo	<p>Possui (ENAP)</p> <p>Questão: as Escolas de Governo poderiam posicionar-se mais como gestoras do plano de capacitação do governo, passando a execução da capacitação para parceiros credenciados, executando apenas aquelas ações de capacitação em que, pela sua novidade, os parceiros não tivessem capacidade, de maneira que a escola de governo funcionasse como vitrine de boas práticas de capacitação para os parceiros? Estas escolas teriam ainda a função de orientar e gerir as parcerias e os parceiros. Assim o tempo economizado com o abandono das suas atividades tradicionais de ministrar capacitação passaria a ser investido em novas e mais nobre funções, tais como: levantamento das necessidades de capacitação, construção do plano, gestão do plano, avaliação do plano e avaliação de resultados passados seis meses após ter sido ministrada a capacitação.</p>	Possui (INA)
	Capacitação obrigatória para todo os dirigentes	Não há capacitação obrigatória para dirigentes.	Os dirigentes intermédios têm de frequentar um curso chamado FORGEP e os dirigentes superiores, CAGEP. Sugere-se este exemplo seja endogeneizado para o Brasil.

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Gestão de carreiras	Regime profissionalizado de carreiras	<p>Possui um regime profissionalizado de carreiras em que os titulares são sujeitos à regra do concurso competitivo, universal e aberto.</p> <p>Pode ser caracterizado como burocrático, rígido, inflexível e comum às administrações de cultura ibérica.</p>	<p>Possui um regime profissionalizado de carreiras em que os titulares são sujeitos à regra do concurso competitivo, universal e aberto.</p> <p>Pode ser caracterizado como burocrático, rígido, inflexível e comum às administrações de cultura ibérica.</p>
	Número de carreiras	Possui aproximadamente 300 carreiras.	<p>Até 2008, antes da reforma, possuía 1736 carreiras.</p> <p>Atualmente possui 3 carreiras do regime geral.</p>
	Litígio Judicial	Alto nível de litígio judicial na gestão das carreiras	Nível de litígio inferior, apesar de ter em comum com Brasil a característica concursal, a burocracia e o excesso de rigidez nos procedimentos inerentes ao acesso e progresso na carreira.
	Competências	<p>Sobrevaloriza os traços hard do perfil (competências duras, tais como habilitações literárias, volume de cursos profissionais frequentados):</p> <ul style="list-style-type: none"> - É vantajoso para processos de seleção para as carreiras, dada a objetividade; - Não permite prever o comportamento futuro e as reais capacidades dos futuros servidores. 	Valoriza a dimensão soft (competências tais como trabalho em equipe, liderança, compromisso organizacional).
Recrutamento para cargos dirigentes	Cargos de direção		O procedimento concursal é obrigatório para o preenchimento de qualquer cargo da administração do Estado a todos os níveis hierárquicos, ou seja, desde o cargo mais baixo da hierarquia ao mais bem posicionado.
	Profissionalização dos Dirigentes		A profissionalização dos dirigentes do setor público se faz pelo reconhecimento do mérito garantido através de procedimentos concursais competitivos. O mérito significa a nomeação da pessoa mais capaz avaliada por critérios essenciais do perfil da posição a recrutar.

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Recrutamento para cargos dirigentes	Serviço Civil Senior	<p>Recomendação: As organizações internacionais recomendam que seja criado um pequeno grupo estratégico de topo, o chamado Senior Civil Service (SCS) ou Top Management Service (TMS), que possa atravessar as fronteiras da burocracia departamental, que deverá funcionar como a cabeça de todo o serviço civil. Este grupo de dirigentes da administração executa o papel de charneira entre os políticos, democraticamente eleitos – membros do governo, deputados, prefeitos e governos estaduais e regionais – e a administração ou o sistema do serviço civil.</p> <p>O SCS deve ser gerido de forma autônoma, tipo agência, ou entidade administrativa independente, podendo funcionar nomeadamente na dependência do Poder Legislativo para evitar a partidização do sistema. Esta entidade deve ser responsável pela gestão deste pequeno grupo estratégico – seleção, avaliação, valorização dos seus membros, que devem possuir um “espírito de corpo”. O mandato deve ser limitado (5 anos, por exemplo) orientado por uma carta de gestão onde devem constar os objetivos a cumprir. Os seus titulares são inamovíveis nessa posição, a menos que haja claro incumprimento dos objetivos da carta de missão. São recrutados por concurso público competitivo universal aberto a vinculados e não vinculados à administração.</p>	
	Mérito e Politização	<p>Parece existir uma certa confusão entre mérito e politização na relação entre os titulares de cargos de direção e chefia, constituídos como direção e assessoramento superior (DAS) e as chamadas funções comissionadas do Poder executivo (FCPE).</p> <p>Tal situação dificulta a profissionalização de dirigentes.</p>	
	Concursos	<p>Recomendação: Os procedimentos concursais, apesar das suas enormes vantagens, não são um valor em si mesmos; a sua eficácia, a capacidade para escolher a pessoa certa para o lugar certo, está condicionada a diversas variáveis, de objetividade das provas, de fidelidade do perfil, de isenção dos membros da banca, entre outros fatores.</p> <p>Busca-se alertar para a necessidade de não se descansar com o fato de já existir um procedimento concursal. Será indispensável o seu constante aprimoramento.</p>	
Avaliação do Desempenho	Gerir X Avaliar o desempenho	<p>Não há articulação entre gestão e avaliação do desempenho</p> <p>Recomendação: Salvo melhor entendimento, o sistema brasileiro poderia ser repensado no contexto da nova governança pública. Neste novo contexto, abandonaria a posição isolada de um instrumento de gestão sem ligação aos restantes processos de gestão de pessoas.</p>	<p>Não há articulação entre gestão e avaliação do desempenho. Vale destacar, porém, que o sistema português está ancorado no conceito de gestão por objetivos.</p>

ASSUNTO	ESPECIFICIDADE	BRASIL	PORTUGAL
Remuneração	Remuneração baseada na função OU nas capacidades	Remuneração baseada na função	Remuneração baseada na função, porém o prêmio de desempenho pode acentuar a importância das capacidades no contexto de avaliação de desempenho.
	Estrutura Salarial	Todas as carreiras recebem acima da média do setor privado e representam uma forte atração sobre os candidatos a emprego. No Brasil, os servidores ganham mais do que os funcionários públicos em Portugal, em particular no caso dos técnicos superiores e cargos de direção e assessoramento.	A carreira de assistente técnico e de assistente administrativo ganha, por norma, acima da média do setor privado; apenas ganha abaixo a carreira de técnico superior
	Legislação Salarial	A legislação salarial é muito complexa. Embora a Constituição da República Federativa do Brasil (arts. 37, 39, 40) e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sejam a matriz legislativa sobre remunerações, a legislação específica relativa a indenizações adicionais é dispersa e muito complexa, sobretudo se tomarmos em linha de conta o Brasil como Estado multinível: administração federal, estadual e municipal.	

Los servicios civiles brasileño y uruguayo: un análisis comparado de sus desarrollos y desafíos²⁵

Abrangência: Brasil x Uruguai

ASSUNTO	BRASIL	URUGUAI
Planificação de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa autonomia das agências para contratar, tendo que solicitar autorização do MPOG - Alta burocratização dos procedimentos para concursos, o que dificulta a alocação dos recursos necessários a tempo - Rigidez da carreira para a redistribuição de pessoal - Baixa capacidade das agências para antecipar suas necessidades de recursos humanos. As áreas de recursos humanos funcionam principalmente sob um esquema operacional, associado a um modelo burocrático clássico de gestão de recursos humanos - Sistemas de informação com atrasos tecnológicos que não atendem aos requisitos de gerenciamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Elo fraco entre orçamento e necessidades de recursos humanos - Dificuldades na identificação e execução de políticas de excesso de pessoal - Déficits importantes na avaliação dos funcionários, principalmente processuais e sem consequências positivas ou negativas para os funcionários - Processos dilatados de reestruturação da função pública com baixas consequências no longo prazo

ASSUNTO	BRASIL	URUGUAI
Organização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de um sistema unificado de classificação de cargos como consequência das sucessivas mudanças feitas nos sistemas de carreira - Baixa definição de perfis de competência para a preparação de cargos ou seleção de funcionários - Modelo de concurso público impede (ou limita) mecanismos informais ou clientelistas de acesso ao emprego público – esse problema ainda pode persistir nos DAS, já que não há critérios específicos que favoreçam a ascensão de servidores de carreira - Por outro lado, a interpretação restrita dos concursos e demais instrumentos de seleção limita a incorporação de outras ferramentas úteis para analisar as habilidades e competências dos candidatos no recrutamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação dos cargos de Direção no topo da carreira burocrática. A criação dessa figura procurou profissionalizar a alta burocracia. Aqueles que aderiram a esses cargos deveriam ter passado por um processo de treinamento em questões de gestão pública, planejamento, direção etc. No entanto, a tentativa de implementar essa nova carreira e o sistema de alta direção falhou - O atual sistema de organização de recursos humanos limita as possibilidades de promoção, como resultado do processo de designação de encargos mencionado anteriormente e do complicado processo de contestação - Foi criada a Uruguay Concurra, de modo a dar mais transparência aos processos seletivos
Avaliação de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Avanços na criação de um sistema geral de avaliação de funcionários estruturado com base em objetivos institucionais e individuais, seu grau de desenvolvimento ainda é diverso entre as agências, seja devido a fatores ou capacidades culturais para sua execução. Um ponto-chave desse esquema é o componente vinculado ao desempenho, que representa entre 50% e 100% do salário-base, neste caso, 20% para o desempenho individual e 80% para o alcance das metas institucionais. A remuneração salarial também é praticamente o único incentivo em operação. O peso volumoso desse componente adicional significa que, na prática, são definidas metas simbólicas ou de fácil acesso que tornam a compensação um componente fixo e mais associado a eventuais punições do que como uma ferramenta de estímulo - Falta de mecanismos formais de avaliação de cargos gerenciais 	<ul style="list-style-type: none"> - O novo sistema de carreiras visa avançar na modernização do sistema de avaliação, incorporando a avaliação em ascensão, a entrada definitiva na carreira, a incorporação de metas institucionais e compromissos de gestão (para os cargos gerenciais) e a incorporação de competências
Avaliação de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Os salários públicos melhoraram, o que gera maiores incentivos para os candidatos competitivos ingressarem no serviço público - Também houve progresso na diminuição das disparidades salariais internas - Disparidades salariais entre o poder do governo e as carreiras do poder executivo gera alta rotatividade e concorrência entre agências - Escalas salariais múltiplas entre carreiras, diferenças entre 1% e 133% entre o piso e o teto da mesma 	<ul style="list-style-type: none"> - O salário público também teve um aumento significativo (37% entre 2004 e 2013) - Ao mesmo tempo, foram fortalecidos os sistemas de informação que respondem pela distribuição salarial entre os funcionários, permitindo melhor identificação de diferenças salariais e outras disparidades - Uso de mecanismos de compensação que variam dentro das organizações, o que gera disparidades verticais e horizontais em relação às mesmas posições em diferentes organizações

ASSUNTO	BRASIL	URUGUAI
Remunerações	<ul style="list-style-type: none"> - Os salários públicos melhoraram, o que gera maiores incentivos para os candidatos competitivos ingressarem no serviço público - Também houve progresso na diminuição das disparidades salariais internas - Disparidades salariais entre o poder do governo e as carreiras do poder executivo gera alta rotatividade e concorrência entre agências - Escalas salariais múltiplas entre carreiras, diferenças entre 1% e 133% entre o piso e o teto da mesma 	<ul style="list-style-type: none"> - O salário público também teve um aumento significativo (37% entre 2004 e 2013) - Ao mesmo tempo, foram fortalecidos os sistemas de informação que respondem pela distribuição salarial entre os funcionários, permitindo melhor identificação de diferenças salariais e outras disparidades - Uso de mecanismos de compensação que variam dentro das organizações, o que gera disparidades verticais e horizontais em relação às mesmas posições em diferentes organizações
Gestão do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Um aspecto importante a ser destacado no Brasil é a criação de carreiras transversais vinculadas às políticas setoriais (políticas sociais, infraestrutura, etc.). A progressão na carreira ocorre dentro da mesma classe ou a mudança para uma classe imediatamente superior. Cada carreira possui critérios diferentes que incluem desde a antiguidade até o desempenho, requisitos de treinamento. - As carreiras são curtas, atingindo seu pico em uma média de 12 a 13 anos, o que aumenta as pressões salariais. Por sua vez, boa parte das expectativas de mobilidade da equipe é atendida por meio do acesso a posições do DAS ou outras funções comissionadas, mas sem mecanismos formais de promoção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os concursos de promoção devem ser conduzidos internamente para a organização e somente quando a chamada for declarada nula é possível definir um procedimento aberto. Isso limita fortemente a mobilidade horizontal entre organizações do setor público uruguaio
Gestão de RH	<ul style="list-style-type: none"> - A função de gerenciamento de recursos humanos trabalha com altos níveis de centralidade, o que limita a capacidade das agências de gerenciar de acordo com seu contexto - Não há diretrizes definidas para gestão do clima laboral, mas há instâncias de negociação coletivas e sindicalização 	<ul style="list-style-type: none"> - A função de gerenciamento de recursos humanos trabalha com altos níveis de centralidade, o que limita a capacidade das agências de gerenciar de acordo com seu contexto - Não há diretrizes definidas para gestão do clima laboral, mas há instâncias de negociação coletivas e sindicalização

No caso do Uruguai, existe hoje um serviço público maior, meritocrático, técnico, profissional e rejuvenescido do que no passado. No entanto, sua gestão sofre sérias limitações, associadas à persistente super regulação e inadequação entre funções e competências. Nesse sentido, o progresso tem sido limitado, como evidenciado pela implementação parcial e subsequente desarticulação do projeto Sistema de Recrutamento e Seleção (SIRO), a impossibilidade de formar uma burocracia meritocrática de alto nível com base no gerenciamento baseado em resultados e na desarticulação exibida pelos sistemas de avaliação de desempenho. Da mesma forma, a aplicação limitada do Novo Estatuto do Funcionário Público deixou disposições fundamentais do mesmo sem ser implementadas.

O setor público uruguaio adotou nos últimos anos um padrão de “nova-iorquino imperfeito”, que avança na avaliação baseada no desempenho e na flexibilidade das estruturas administrativas da carreira, mas sem lidar efetivamente com os desafios do fortalecimento do serviço público, da excelência na qualificação profissional ou da concretização de uma nova cultura administrativa baseada na avaliação sistemática. A carreira do setor público uruguaio não possui prestígio ou possibilidades de desenvolvimento profissional, para as quais seria necessário modificar a estrutura de incentivos e inovar nas estratégias de recrutamento, treinamento e avaliação de pessoal.

