

# SISTEMAS DE EMPREGO PÚBLICO NO SÉCULO XXI: QUE SIGNIFICADO? UMA SISTEMATIZAÇÃO

PEDRO NUNES (pnunes@ipca.pt)

Escola Superior de Gestão - Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Portugal

CONCEIÇÃO CASTRO (conceicaocastro@eu.ipp.pt)

Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão - Instituto Politécnico do Porto, Portugal

O presente artigo intenta sistematizar as formas ou regimes do emprego público em países da União Europeia e da OCDE. A metodologia compreende a análise dos tradicionais *sistemas de carreira* (*career-based system*) e *sistema de emprego* (*position-based system*) no emprego público. Desenvolvem-se, ainda, breves reflexões nas mudanças operadas naqueles dois regimes que migraram para um terceiro modelo, vulgarmente designado por *modelo híbrido de emprego público*, mais flexível e mais correlativo às circunstâncias do século XXI.

*Palavras-Chave: Emprego público, carreira, flexibilidade, função pública.*

## PUBLIC EMPLOYMENT SYSTEMS IN XXI CENTURY: WHAT MEANS? AN SYSTEMATIZATION

This article intends to systematize the forms or systems of public employment in EU countries and the OECD. The methodology includes the analysis of traditional career systems (career-based system) and the employment system (position-based system) on public employment. We Develop, yet, concise reflections on the changes occurred in those two schemes that have migrated to a third model, commonly called a hybrid model of public employment. This model reveals more flexible and correlative to the circumstances of the twenty-first century.

*Keywords: Public employment, career, flexibility, civil service.*

## INTRODUÇÃO

A gestão de recursos humanos ou, em última instância, a gestão do emprego público, em todas as suas dimensões, tem sido nas últimas décadas razão e causa de grandes controvérsias. Emergiram várias discussões entre os académicos, em particular dos comumente conhecidos por *tradicionalistas*, que encaravam a reforma, ou iniciativas de reforma, como um *Cavalo de Tróia* camuflado de ideias ultra-liberais baseadas em cortes e custos numa lógica de mercado. Do outro lado apareceram normalmente os que condenam a natureza ultra-social dos métodos tradicionais que atacam o princípio da manutenção ou permanência dos trabalhadores, a todo o custo, e da inviolabilidade dos benefícios daqueles trabalhadores.

Apesar do que se refere, parece consensual, pelo menos para a maioria dos entusiastas daqueles argumentos, que a gestão de recursos humanos na administração pública pode, eventualmente, ter efeitos perniciosos sobre o próprio funcionamento dos serviços públicos. Dir-se-á, neste entendimento, que a questão *numérica e funcional* e, até, dos custos com pessoal são questões que, no âmbito das reformas, deverão andar sempre juntas, dada a complexidade do problema. Esta ideia é, aliás, corroborada por vários e importantes investigadores (Pollitt e Bouckaert, 2004).

O Livro Verde da Comissão Europeia “Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI” (Comissão Europeia, 2006) aparece, é pelo menos entendimento próprio, como um conjunto de princípios comuns que visam alargar o horizonte da reforma do emprego, no sentido de a não limitar às questões institucionais, mas também, à questão da segurança e flexibilidade dos trabalhadores. Deste modo, os componentes da reforma deverão abranger: (i) acordos flexíveis, confiáveis e aceitáveis ao nível das leis do trabalho e da negociação colectiva e, até, de formas modernas de organização do trabalho; (ii) estratégias abrangentes de aprendizagem ao longo da vida que assegurem uma contínua capacidade de trabalho aos empregados; (iii) promoção de medidas eficazes que previnam as rápidas mudanças económicas, encurtando a duração do desemprego e facilitem a transição para novos tipos de emprego; e, por último, (iv) sistemas de segurança social modernizados, com sistemas de garantias adequados e que,

ao mesmo tempo, promovam o emprego e o apoio à mobilidade no mercado de trabalho.

Nos últimos anos, os académicos começaram por reconhecer os limites da NPHRM (*New Public Human Resource Management*) enquanto modelo global e que serviria para todas as situações e como solução para qualquer reforma. Os primeiros a questionar tal aspiração foram Pollitt e Bouckaert (2004) e Osborne (2006). As observações aos vários textos daqueles autores deixavam antever tal certeza, a de que a sociedade em geral e o sector público em particular, não estão confortáveis com o modelo (Light, 2002; Soni, 2004; Farnham, 2003, *apud* Desmarais, 2008).

Parece, pois, evidente, nos nossos dias, que existe uma forte tendência de ritmos bastante acelerados da flexibilidade do emprego público e, até, do emprego em geral. Os sistemas tradicionais de emprego, como toda a estrutura da administração pública, sofreram reformas administrativas, ou iniciativas de reforma, tanto no seu regime legal, como nas formas de acesso e ingresso dos recursos humanos. O tradicional *sistema de carreira*, comum a um grande número de países da Europa e América do Norte, parecia estar a mudar para alternativas de emprego muito mais flexível. Enquanto fenómeno recente estava a ser ajustado às necessidades extemporâneas de serviço, não duráveis, e em especial na busca de novos formatos de provisão do serviço público. Este ajustamento teve também relação, para algumas situações e para alguns países, com a redefinição do papel do Estado e, por consequência, fez prevalecer, em muitas situações, a ideia de que menos Estado, melhor Estado, ficando este limitado às funções essenciais ou, pelo menos, de soberania. Tal circunstância, muito estudada, vinha ao encontro do sistema de trabalho em sentido amplo, isto é, como nova forma de contratação e alocação de recursos humanos e financeiros até então, impensáveis e incompatíveis com o modelo burocrático de administração.

A visão (ou princípio motivador) da segurança no emprego, que não é nova, associada a redefinições e redesenhemos do aparato estatal, desaparece gradualmente com a passagem de um *regime de carreira* (fortemente tradicional) para um *regime de emprego*. O emprego para toda a vida e a segurança estatutária começou, de facto, a ser fortemente questionado. Com afirma Lopes (2001) começou a falar-

-se mais de empregabilidade e flexibilidade que, conforme se refere em textos da OCDE (*apud* Saraiva, 1997), inclui o conjunto de meios para melhorar a eficácia das organizações e a sua capacidade para se adaptar a contextos de mudança do trabalho. A reforma do emprego público começou, assim, a ser um problema real de governação, não se reduzindo a uma solução técnico-jurídica, já que estava em questão a credibilidade da actividade pública e política, que carecia de construir consensos entre os principais actores para definir com transparência as novas regras do jogo (Menchero, 2002).

A questão central parecia ser, assim, a de se saber se era racional continuar a investir e desenvolver um *sistema de carreira* (*career civil-service system*) (Bodiguel, 1995; OECD, 1995, 1997a, 2001; Eymeri, 2001; Nomden, 2002), como foi o caso da Alemanha, Portugal e França (pelos menos durante e depois do século XX) ou se, por outro lado, se deveria investir no *regime de emprego* (*job civil-service system*) como fez, desde muito cedo, o Reino Unido e a Holanda, por exemplo, dotando o aparato estatal de empregados mais qualificados e mais motivados para o esforço de modernização.

Os arranjos institucionais das formas ou sistemas de emprego público variaram, assim, entre os países da OCDE. Tais dissemelhanças verificam-se em vários aspectos. Apesar do que se expõe, a grande maioria daqueles países balança por uma das seguintes escolhas (não anulando a outra) que se resumem, portanto, a dois modelos profissionais distintos que são aplicados no emprego público: (i) o *sistema de carreira* (*career-based system*) e, (ii) o *sistema de emprego* (*position-based system*) (Dahlström *et al*, 2008; Demmke *et al*, 2008<sup>1</sup>; Adomonis, 2008; Bour-

<sup>1</sup> O *sistema de carreira* é caracterizado pela predominância da ideia de emprego para toda a vida, com critérios específicos de acesso e ingresso na função, uma forte ênfase no desenvolvimento da carreira com uma grande relevância para a antiguidade e uma diferenciação relativamente forte entre o emprego público e privado (Demmke *et al*, 2008). O *sistema de emprego* é caracterizado por um foco sobre a selecção de candidatos para cada posição, um acesso e ingresso mais aberto e uma maior mobilidade entre o emprego no sector privado e no sector público.

gon, 2008<sup>2</sup>, Kuperus *et al*, 2009<sup>3</sup>). Os dois sistemas em confronto, variam de país para país como se disse e, não raras vezes, dentro do próprio país, conforme o nível (central, regional ou local) de administração pública.

Apesar do facto dos serviços públicos, nos países europeus, serem semelhantes nos limites da protecção dos valores e princípios fundamentais da administração pública, o desenho do emprego público apresenta uma grande diversidade e diferença de estrutura orgânica (Adomonis, 2008). Conforme refere o autor, existem vários factores que contribuem para essa falta de homogeneidade: (i) a diversidade de instituições que constituem o serviço público (*horizontal scope of the civil service*); (ii) a abundância de posições e cargos disponíveis, quer no âmbito da função política (cargos políticos de livre designação, não eleitos mas nomeados), quer no âmbito administrativo (altos cargos públicos de nomeação política) (*vertical scope of the civil service*); e, (iii) variedade de estatutos de emprego público que abrangem as funções públicas que se cometem ao Estado (*material scope of civil service*).

## 1. SISTEMAS DE EMPREGO PÚBLICO VERSUS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É uma evidência que o modelo de emprego público adoptado, por qualquer país, tem uma relação directa com o modelo de administração pública desse mesmo país. Esta relação resulta de diversas causas. Em primeiro lugar, existem diferenças

<sup>2</sup> Tradicionalmente, os sistemas de gestão de recursos humanos da administração pública são classificados como *sistema de carreira* (*career-based system*) ou *sistema de emprego* (*position-based system*). Em sistemas de carreira os funcionários são geralmente contratados (nomeados) no início de carreira e espera-se que permaneçam no serviço ao longo de toda a vida profissional. A entrada inicial é baseada em habilitações académicas e/ou um exame de admissão ao funcionalismo público. Uma vez recrutadas, as pessoas são incorporadas em função das necessidades da organização (Bourgon, 2008). O *sistema de emprego* é baseado no princípio de recrutamento para habilidades e competências associadas a cargos ou a uma área específica de trabalho. O recrutamento pode ser feito internamente ou externamente, sem garantia de promoções posteriores. De um modo geral, há mais abertura nesse sistema, pois as nomeações são feitas a partir de um amplo número de candidatos.

<sup>3</sup> Para além das características anteriores, Kuperus *et al* (2009) acrescenta ainda as seguintes características. Para o *regime de carreira*: critérios de admissão específicos, baixo nível de delegação e individualização. Para o *regime de emprego*: acesso mais aberto e maior mobilidade entre o emprego no sector público e privado; considerável nível de delegação e individualização; avaliação e desempenho; mais fácil de se implementarem mudanças.

entre os Estados com um *sistema de emprego* e um *sistema de carreira* porque em cada um desses sistemas as condições a aplicar aos trabalhadores também são diferentes. Em segundo lugar, e embora as estruturas da administração pública e as condições de trabalho sejam diferentes em cada país, existem certas semelhanças na organização do serviço público que pode ser visto como um *cluster* geográfico de cada país, decomposto em: Continental, Mediterrânico, países nórdicos e países do Leste Europeu (Kuperus *et al*, 2010) (tabela 1).

**Tabela 1**  
**Características básicas das diferentes tradições/países**

Tradição	Tradição do Serviço Público
Continental	Elevado status dos funcionários públicos, organizados e reconhecidos como corpos especiais
Anglo-Saxónica	Elevado status dos funcionários públicos, não são politizados
Nórdica	Emprego público altamente descentralizado (modelo de agência), profissional e não politizado
Mediterrânica	Os funcionários públicos têm um baixo status, existência de intervenção política na administração
Europa de Leste	Cada país tem adoptado um sistema diferente, mas as tendências mais comuns são: baixa qualidade do serviço público, mecanismos muito débeis para evitar a interferência da política na administração

Fonte: Kuperus, H., Rode A. e Duta, R. Trends in *Public Administration and the Healthcare Sector*, as part of the project “Restructuring in the Public Sector: A Flexicurity Approach” (co-financed by the European Commission) *apud* Kuperus, *et al*, 2010. Tradução própria.

Nestas circunstâncias as tradições dos vários países ou Estados vão influenciar, obviamente, o tipo, ou tipos, de reforma da administração pública, particularmente do emprego público, como se pode ver na tabela 2.

**Tabela 2**  
**Resumo dos tipos de reforma**

Tipo de reformas	Países onde a reforma foi realizada
Nova Gestão Pública	Países Anglo-saxónicos
Políticas de Estado de Bem-Estar	Países Escandinavos
Reforma Institucional (privatização, descentralização)	França, Bélgica, Itália em certa medida, mas também o leste Europeu e mediterrâneo
Reformas Graduais (step-by-step Proceedings)	Alemanha e Holanda ('Dutch polder model')
Reformas político-administrativas (na sequência de mudança de regime)	Países mediterrânicos e do leste europeu

Fonte: Minogue, M., "Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector" (p. 17 – 37) em Minogue, M., Polidano, C. and Hulme, D., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1998, p. 1. *Apud* Kuperus *et al*, 2009. Tradução própria.

Outro ponto de vista especial, mais dicotómico, tem a ver com o contraste do clássico sistema jurídico (ou influência) em vigor (tabela 3, 4). Assim, a relevância de diferentes tradições públicas e administrativas, como o clássico contraste entre o sistema continental (direito público, direito administrativo, sistema de administração executiva) por um lado, e o sistema anglo-saxónico, sistema de administração judiciária (*common law*) por outro, são frequentemente encontrados na investigação sobre administração pública comparada (Demmke *et al*, 2008) que por sua vez, influencia o tipo de reforma.

**Tabela 3**  
**Administração pública tradicional/país**

Administração pública (tradicional)	País
Tradição Anglo-Saxónica	Irlanda, Malta e Reino Unido
Tradição da Europa Continental	Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Eslovénia
Tradição Mediterrânica/Tradição do sul da Europa	Chipre, Grécia, Itália, Portugal e Espanha
Tradição Escandinava	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Tradição da Europa Continental	República Checa, Hungria, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Lituânia
Novos Estados-Membros (Tradição do Sudeste)	Bulgária e Roménia

Fonte: Demmke *et al*, 2008. Tradução própria.

**Tabela 4**  
**Sistemas tradicionais de RH na administração pública/país**

Sistemas tradicionais de RH na administração pública	Sistema	País
Continental	Carreira	Áustria, Bélgica, Alemanha, França e Luxemburgo
	Emprego	Holanda e Eslovénia
Mediterrânico	Carreira	Chipre, Grécia, Espanha e Portugal
	Emprego	Itália
Escandinavo	Emprego	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Europa de Leste	Carreira	Hungria, Lituânia, Polónia e Eslováquia
	Emprego	Letónia e República Checa
Anglo-Saxónico	Emprego	Reino Unido
	Carreira	Irlanda e Malta
Sudeste Europeu	Carreira	Bulgária e Roménia
Outros...	Emprego	EUA
	Carreira	Japão

Fonte: Demmke *et al*, 2008. A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht, 1996, p. 139, em Czapotowicz, 2002; OCDE, 1993, 1997a, 1997b, 2000. Adaptado. Tradução própria.

## 2. OS SISTEMAS DE EMPREGO PÚBLICO

Sugere-se na literatura, quase por consenso nos países da OCDE, da importância da necessidade de existir um *sistema de carreira* (*career-based*) no emprego público, até pelas funções essenciais do Estado, apesar da hipotética discordância sobre qual o perímetro, ou qual a grandeza, deva assumir tal regime. Existem, mesmo assim, diversas e importantes opiniões sobre o modo de atingir esse fim, uma vez que se tratam de diferentes culturas, arquétipos ou modelos de emprego público. No caso dos países da OCDE os modelos de emprego público representam um *mix* dos dois sistemas e a dicotomia assenta, como já se viu, entre o modelo de *carreira* e *emprego* (*career based model* e o *position based model*). A descrição na tabela 5 pretende esquematizar a informação (OCDE, 2008).

Ressalve-se, mesmo assim, que ao nível das nomenclaturas, os dois regimes aparecem na literatura com as subsequentes tipologias: no caso *sistema de carreira* (*Civil Service Model*) (i), aparecem as seguintes designações: *career based model*; *career-based systems*; *closed systems* e *career system*; no caso do *sistema de emprego* (*Public Employment Model*) (ii), aparecem as seguintes designações: *position based model*; *position-based system*; *open system* e *position system*.

**Tabela 5**  
**Função pública e modelos de emprego público**

Modelo de serviço público ou modelo de carreira	Modelo de emprego público ou regime de emprego
Emprego assente no Direito Público	Emprego assente no Direito Privado
Emprego para toda a vida	Não é garantido o emprego para toda a vida
Recrutamento no ingresso da carreira, promoções reservadas por acesso interno	Recrutamento para categorias e postos específicos, todos abertos a candidatos externos
Ênfase nas habilitações literárias e certificados formais	Toda a experiência e qualificações podem ser tidas em consideração
Remuneração protegida por estatuto, importância da antiguidade	Remuneração protegida por contrato, desempenho e orientação para o mercado, sem requisitos de antiguidade
Foco na lealdade, nos procedimentos e na objectividade	Foco nos resultados e no desempenho
Regimes especiais de aposentação (reforma)	Regime de aposentação (reforma) igual ao do sector privado

Fonte: OECD, 2008. Tradução própria.

Para os países da Europa (tabela 5) os dois modelos assumem características muito semelhantes do anterior, perfazendo-se uma separação entre o designado *closed system* e o *open system* que mais não são do que a correspondência ao *career based model*, no primeiro caso, e o *position based model*, no segundo caso.

**Tabela 6**  
**Modelos de emprego público na Europa**

Sistema fechado	Sistema aberto
Recrutamento apenas para as posições de ingresso e não de acesso	Recrutamento para categorias de ingresso e de acesso (dentro da carreira)
Diplomas e background educacional específico para carreiras específicas	Sem diplomas e background educacional específico, mas habilidades e competências específicas para determinadas categorias
Ausência de reconhecimento de experiência profissional fora do sector público	Reconhecimento de experiência profissional fora do sector público
Procedimentos formais de recrutamento	Sem procedimentos formais de métodos de selecção
Período de treino e formação para os iniciantes	Sem período de treino e formação para os iniciantes
Permanent tenure	Ausência de tenure
Regime estatutário de remunerações	Regime de remunerações de base de negociação colectiva
Existência de uma escala salarial para promoções e progressões	Sem sistema de progressões
Sistema de antiguidade	Sem sistemas de antiguidade
Regulamentação especial para a negociação	Negociação colectiva feita nos mesmo moldes que o sector privado

Fonte: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht, 1996, *apud* Czaputowicz, Jacek (2002). Tradução própria.

Assim, não restam dúvidas de que o sistema de emprego público (função pública, *Civil Service System*) está dividido em duas grandes categorias: o modelo de carreira (ou “closed” systems) e o modelo de emprego (ou “open” systems) (Bekke, Perry e Toonen, 1996; Lægreid and Wise, 2007) (tabela 6), embora, como já se tenha referido, com especificidades diferentes (tabela 7).

Tabela 7  
Elementos típicos dos dois sistemas tradicionais (carreira e emprego)

	Carreira	Emprego
Condições de acesso	Recrutamento apenas no ingresso Requisitos habilitacionais para determinadas categorias Limite de idade máxima Período de estágio em início de carreira	Recrutamento para o acesso (posições intermédias) Sem requisitos habilitacionais para determinadas categorias Sem limite de idade máxima Sem período de estágio em início de carreira
Procedimentos no recrutamento	Procedimentos formais	Sem procedimentos formais, mas segue métodos do sector privado
Acesso para países da UE	Somente no ingresso, no acesso é restrito Não reconhecimento da experiência profissional	No ingresso e no acesso (início e a meio das carreiras) Experiência profissional é um critério de selecção e pode influenciar a remuneração inicial
Desenvolvimento de carreira	Sistemas de promoções definidos Não reconhecimento da experiência profissional fora da função pública Mobilidade limitada ou restrita	Sem sistemas de promoções definidos Reconhecimento da experiência profissional fora da função pública Oportunidades de mobilidade
Formação em serviço	Formação compulsória, especialmente para as promoções	Sem formação compulsória
Transparência administrativa	Vagas e concursos com anúncio público	Sem termos de anúncio e fixação de vagas
Deveres e direitos	Emprego ao longo da vida	Inexistência de emprego ao longo da vida. Contratual, como no sector privado
Sistema de remuneração	Regime legal Sistema de progressão salarial por tempo de serviço Sistema de antiguidade Não há relação desempenho/remuneração	Acordo colectivo Progressões apenas por negociação Sem sistema de antiguidade Relação da remuneração com o desempenho
Sistema de pensões	Regime estatutário Regime especial	Acordo colectivo Contribuição
Legislação disciplinar	Estabelecido por lei	Sem regulação específica
Legislação laboral	Legislação específica que regulamenta a participação dos sindicatos na tomada de decisões relativas ao emprego público	As condições de trabalho dos funcionários são definidas em negociação entre autoridades e os sindicatos e previstas em acordos colectivos. A participação dos sindicatos é a mesma que a do sector privado

Fonte: Adomonis, 2208.

O *sistema de carreira*<sup>4,5</sup> foi adoptado pela maioria dos países europeus e latino-americanos, assim como o Japão (Saraiva, 1997). Os EUA optaram pelo sistema de emprego, onde a qualificação requerida para ocupar um posto deve responder à descrição de postos (*job descripton*) (Saraiva, 1997). Em França propôs-se reservar o *sistema de carreira* aos que realizam funções tipicamente estatais e deixar as restantes para o *sistema de emprego*.

O argumento para a opção do modelo de serviço público de *carreira* e, por consequência, estatutário, foi o de preservar o carácter do serviço na relação jurídica entre o empregador e o empregado, e para evitar as divergências que seriam percebidas como injustas e que prejudicariam internamente a mobilidade entre as diferentes administrações públicas no país e de algum modo preservar, essencialmente, as funções de soberania e de segurança do Estado, embora esta última razão seja muito discutida.

Deste modo, durante décadas acreditou-se que os modelos em confronto, com predominância para o modelo de *carreira* (fechado) protegiam de alguma maneira os valores fundamentais do serviço público e assim parecia estar encontrada a melhor maneira de preservar a ética que se pretendia para a satisfação das *necessidades colectivas* essenciais da parte do Estado. Apesar dessa convicção, muito cedo, pelas razões que se expuseram, os limites daquele alcance de alguma foram prescreveram no tempo e na eficácia que se pretendia em relação aos modelos. De

<sup>4</sup> Tipicamente estatais: defesa, política, diplomacia, justiça e finanças (Saraiva, 1997).

<sup>5</sup> Segundo o modelo de Derlien (1994) e Parrado (1996) existem quatro tipos fundamentais de carreira: (i) carreira pura (implica, um indivíduo, estar na administração pública desde o começo da actividade, ou pelo, menos até 4 anos após terminar estudos); (ii) carreira retardada (a incorporação na administração pública tem lugar 4 a 7 anos posteriores ao desempenho de um primeiro posto de trabalho alheio à administração pública); (iii) carreira mista (o exercício de funções públicas acontece em simultâneo como exercício de funções privadas, ou entrar na administração pública depois de 7 anos noutra actividade profissional privada); e, (iv) carreira paralela (que se refere à ocupação sucessiva de postos de trabalho em que não se obteve ou adquiriu alguma experiência na gestão de recursos públicos). No final as formas adoptadas por vários países para organizarem os seus serviços públicos ou funcionários públicos podem ser agrupados em dois grandes sistemas: o sistema de emprego de um sistema de carreira, o serviço tradicional ocidental (Auer, 1998). Longo (2001) afirma que a fundamental distinção entre o sistema de carreiras e sistema de emprego é no relacionamento com o mercado de trabalho. A ideia de estabilidade tem surgido como uma reacção ao sistema de despojos e contra o patrimonialismo (Saraiva, 1997), a carreira aparece como um elemento central de distinção entre os sistemas de emprego no serviço público.

um modo geral, o bom funcionamento das organizações não dependia já tanto, como se pensava, no desenho institucional e formal das relações contratuais entre empregador e empregado mas da existência de *contratos relacionais* (*relational contracts*) (Williamson, 1975) ou *contratos psicológicos* (*psychological contracts*) (Levi, 2005) entre eles, ou seja, de intercâmbios informais que tornam possível uma acumulação de confiança (Dahlström *et al*, 2008). A exteriorização deste paradigma trouxe uma certeza ou, pelo menos, uma realidade que se teimava ocultar: a existência de uma enorme desconformidade no tradicional formato de encarar a gestão do emprego público. Os modelos tradicionais estão, agora, perante uma nova visão do problema, mais aberta, muito mais próxima do sector privado que alguma vez se imaginou, apesar de não ser recente este recurso a formas de “*relational contracts*”, uma vez que nos últimos vinte anos, um significativo número de países se abriu à contratação para os serviços públicos, quer através da evolução para *sistemas de emprego* com recrutamento aberto a candidatos fora da função pública (*outsiders*), para imensos cargos e categorias; recurso ao agenciamento; e, pela reestruturação do próprio *sistema de carreira* e que, ainda, a permissão de entradas laterais (fora da função pública) para os cargos dirigentes ou de chefia intermédia e superiores (OECD, 2008). Esta situação estendeu-se, até, aos países mais tradicionais que têm sistemas relativamente fechados, como por exemplo, a Bélgica, França, Portugal, Irlanda e Coreia, onde o recrutamento de grande parte dos cargos de nível sénior (dirigentes) foi aberto aos candidatos provenientes do sector privado.

Como resultado de uma ampla gama de outras reformas na maioria das administrações públicas na última década, não há, no início do século XXI, um modelo de emprego público que possa ser descrito como “um modelo clássico da carreira” (Demmke *et al*, 2008), aquelas mudanças (reformas) viriam a influenciar a reclassificação dos modelos de emprego público já expostos. Nesta decorrência, reconhece-se que os dois os modelos de emprego público mais tradicionais têm as suas falhas e preocupações de muito curto prazo.

Na prática, os modelos de emprego público começam a migrar para formatos mais híbridos em que existe um *mix* das mais convenientes características do *sistema de emprego* e do *sistema de carreira* (tabela 8). Este sistema está já presente nos países do Leste Europeu que iniciaram o processo de reforma da administra-

ção pública na altura de mudança do regime. Estes sistemas híbridos começam também a aparecer em Itália e Malta (Kuperus, 2009).

**Tabela 8**  
**Estados membros com sistema de carreira, emprego e híbrido**

	Carreira	Híbrido	Emprego
Estados membros	Áustria		
	Bélgica	Bulgária	
	Chipre	Hungria	República Checa
	França	Itália	Dinamarca
	Alemanha	Letónia	Estónia
	Grécia	Lituânia	Finlândia
	Irlanda	Malta	Holanda
	Luxemburgo	Polónia	Suécia
	Portugal	Eslováquia	Reino Unido
	Roménia	Eslovénia	
	Espanha		

Fonte: Kuperus, H., Turchetti, C., Rode, A., *Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services*; European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November 2008. *Apud* Kuperus *et al*, 2010. Tradução própria.

Um dos factores que teve, desde início, visibilidade na opção por novos formatos de emprego público, isto é, pelo ligeiro, mas crescente, abandono do *sistema de carreira*, como preferência a sistemas abertos, foi a ocorrência em alterações nos procedimentos ao nível do recrutamento para o emprego público.

O processo de recrutamento era o apoio mais importante para aquela dicotomia existente nos modelos. Assim, o sistema, em princípio “aberto” a todos os que se qualificam para o cargo, e não apenas aos empregados oriundos da função pública (Dahlström *et al*, 2008) foi, talvez, o primeiro passo para o crescente interesse na gestão estratégica de recursos humanos nos últimos 20 anos, como justifica um corpo considerável de pesquisas que tem emergido com preocupação nos aspectos funcionais da gestão de recursos humanos. Apesar disso, e embora grande

parte da literatura prescritiva defende um papel cada vez mais estratégico (Ulrich, 1998, *apud* Dahlström *et al*, 2008), os resultados empíricos têm sido ambivalentes sobre a possibilidade, ou não, dos departamentos de RH terem (ou serem) sido capazes de alcançar aquele objectivo, em especial no sector público (Kessler, Purcell e Coyle Shapiro, 2000; Harris, 2002; Caldwell, 2003, *apud* Truss, 2009). A entrada de *outsiders* na função pública é, ainda, um assunto sensível, apesar das vantagens que se lhe reconhece.

Mastracci *et al* (2007) analisou e relançou para a discussão o fenómeno da flexibilização do trabalho no sector público nos EUA, e descreveu vários factores que reclamam o uso de contratos de trabalho não padronizados para aquele sector. Notou, em primeira mão, observando as dinâmicas políticas, que era necessário uma maior utilização de funcionários contratados por agências públicas a par de um maior controlo de efectivos, requisito especial, e politicamente conveniente, desde os anos 80 dada a animosidade com o chamado “*big government*”. Em segundo lugar, a contratação de serviços fora do governo ou da administração pública permitiria que as agências do governo pudessem obter conhecimento qualificado e experiência nos empregados a recrutar, que é particularmente desejável quando certas capacidades são necessárias apenas temporariamente, ou pelo menos, não numa base regular e contínua, tais como serviços de tecnologia de informação e comunicação. Embora a abordagem do modelo de emprego (sistema aberto) fosse realizada usando o tipo de linguagem do sector privado, há alguns autores que consideram que há o perigo das organizações do domínio público negligenciarem os valores inerentes a esse domínio (Stewart e Walsh, 1992, *apud* Boyne *et al*, 1999).

Estudos anteriores compararam as várias dimensões do sector público e privado. Uns dedicaram-se às dinâmicas dos sindicatos que mostraram um declínio no sector privado, mas nenhuma mudança no sector público (Fiorito *et al*, 1996; Deery e De Cieri, 1991; Bain e Price, 1993, *apud* Harel *et al*, 2001). Outros (notados em Harel *et al*, 2001) observaram as diferenças nas práticas de gestão (Clark *et al*, 1994) e o sucesso ou o fracasso da execução de políticas de qualidade (Se-Jeong, 1991). Vandenhuevel (1994) e Madeira (1990) exploraram a questão do absentéismo e encontraram uma maior taxa de absentismo na função pública. Shapiro e Steiner (1989) estudaram o diferencial de rendimentos entre os dois

sectores. Da mesma forma, foram encontradas diferenças nos benefícios pagos aos empregados (Dubin e Aharoni, 1981; Milkovich e Newman, 1990). Contudo, outro estudo encontrou diferenças nas estratégias de recrutamento dos dois sectores (Sziraczki e Windell, 1995). Embora uma quantidade considerável da pesquisa tenha comparado diversas práticas organizacionais nos sectores público e privado, “nenhuma tentativa foi feita para comparar as práticas de GRH na íntegra” (Harel *et al*, 2001).

Conclui-se, assim, que o contributo de novas formas de recrutamento, em especial a permissão de *outsiders*, levou à não existência de modelos puros de carreira e emprego (Demmke *et al*, 2008). Como alternativa e como já se referiu, parece haver uma tendência para sistemas híbridos que combinam elementos de ambos os sistemas puros. Uma análise, realizada por Demmke *et al* (2008), dos diferentes sistemas nacionais de RH com base em 17 indicadores/características, mostrou que ainda existem diferenças consideráveis entre os sistemas de recursos humanos em diversos países (tabela 9).

**Tabela 9**  
**Sistema de RH por país**

Sistema de Recursos Humanos	País
Carreira (Career-based HR system)	Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Espanha
Emprego (Position-based HR system)	República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Itália, Letónia, Holanda, Eslovénia, Suécia e Reino Unido

Fonte: Demmke et al, 2008.

Há, pois, uma tendência crescente dentro de um número também crescente de Estados-Membros da UE para combinar elementos típicos de ambos os sistemas (Adomonis, 2008) e torná-los, como se viu (tabela 8) em modelos híbridos, enquanto combinação dos dois sistemas. Em qualquer caso, as mudanças na configuração dos serviços públicos são direccionados principalmente para o *sistema de emprego* uma vez que é mais flexível, consequentemente, mais barato.

A utilização da abordagem da *flexisegurança* na administração pública é difícil e mais desafiadora do que no sector privado, até pelas diferenças organizacionais, estruturais e, até, de valores (Kuperus *et al*, 2010) mas um conjunto de países estão efectivamente a operar um regime híbrido de emprego público que combina com algumas características daquela teoria (*flexisegurança*) e, ainda, em alguns aspectos que tem a ver, de resto, com o tipo de ênfase que o próprio país dá a determinadas características (tabela 10) dos vários modelos de emprego público (Bourgon, 2008).

**Tabela 10**  
**Recrutamento para a função pública: diferenças de ênfase**

Ênfase na competição por categorias e experiência profissional	Ênfase no concurso e no exame e requisitos habilitacionais à entrada
Austrália, Canada, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos da América	República Checa, França, Hungria, Irlanda, Japão, Coreia, Luxemburgo, Espanha

Fonte: Bourgon, 2008. Tradução própria.

### 3. O SIGNIFICADO DO SISTEMA DE EMPREGO PÚBLICO NO SÉCULO XXI

Numa primeira fase (décadas de 70 e 80) a reforma do emprego público caracterizou-se, essencialmente, pela ênfase na reestruturação do próprio serviço público. Dir-se-á que a preocupação era essencialmente orgânica e não funcional. Destacam-se, nesta fase, as reformas macroeconómicas vocacionadas para os ajustes estruturais dos problemas da máquina fiscal. Numa segunda fase (década de 90) a preocupação recaiu na avaliação da conveniente capacidade do emprego público, isto é, pela melhor forma de racionalizar a máquina do Governo (muito no seguimento das décadas anteriores). Numa terceira fase (década de 2000) o foco recaiu sobre a qualidade do serviço prestado pelo emprego público.

São de destacar, em particular, algumas intervenções chave da segunda fase (OCDE, 2002): (i) reforçar as competências dos trabalhadores; (ii) melhoria da gestão dos sistemas e estruturas; (iii) reconstituir os incentivos e melhorar os sistemas de pagamento; e, (iv) melhorar o ambiente de trabalho.

A melhoria prestada pelos serviços públicos passaria, assim, por seis factores de fundamentais: (i) premência da necessidade de evidenciar resultados; (ii) procura de transparência e responsabilização dos serviços públicos; (iii) transição para economias de mercado e crescimento liderado pelo sector privado; (iv) a influência da nova *gestão pública*; (v) a necessidade de políticas em PRH para apoiar as abordagens sectoriais; e, (vi) a prossecução de uma abordagem de sistemas de emprego integrados (OCDE, 2002).

É, aliás, este último factor a razão de grandes dores de cabeça para a maioria dos países, no que concerne à reforma do emprego público: a aproximação do *sistema de carreira* ao *sistema de emprego*. Nesta decorrência, em início do século XXI, os investigadores das ciências administrativas “estão cada vez mais preocupados com a proeminente inflexibilidade dos modelos organizacionais e comportamentais do sector público, não importando se foram (ou não), influenciados pela *Teoria Burocrática (Bureaucratic Theory)*, as ideias da *Teoria da Escolha Pública (Public Choice)* ou a abordagem da *Nova Gestão Pública (New Public Management)* (Madureira *et al*, 2010).

As relações de trabalho no serviço público sofriram, assim, alterações profundas em muitos países, nas últimas três décadas (Bordogna, 2008). Como resultado, alguns daqueles países registaram um aumento de conflitos laborais no serviço público, uma situação que muitas vezes trouxe a agenda de reforma das relações de trabalho do serviço público para o centro das atenções no cenário das relações industriais nacionais.

**Tabela 11**  
**Aproximações tradicionais do sistema de regulação do emprego público**

Sistema do empregador soberano (Sovereign employer)	Sistema do Empregador modelo (Model employer)
O governo age como “empregador soberano”, de forma unilateral, pela determinação por lei e decretos, os termos e condições do emprego (incluindo salários) dos funcionários públicos, ou pelo menos uma parte substancial deles (funcionários e parte dos funcionários públicos)	O governo como empregador fornece uma “liderança pelo exemplo” em matéria de emprego e relações de trabalho, a concessão de melhores elementos processuais e materiais do que as praticadas no sector privado: a segurança do emprego, pensões e benefícios de faltas formais, os mecanismos processuais para lidar com despedimentos e processos disciplinares, a formação, a antiguidade e a importância da comparabilidade dos padrões nacionais
Prerrogativas especiais, processuais e materiais, e às vezes um estatuto formal especial, para uma grande parte dos trabalhadores, tais como: a segurança do emprego; garantias formais nos processos de recrutamento, carreira, mobilidade interna, as questões disciplinares; importância da antiguidade; importância das normas nacionais	
Inexistência do direito de negociação colectiva dos funcionários públicos e (pelo menos em parte) e restantes trabalhadores da administração pública, com limitações	Misto de regulamentação dos termos e condições de emprego e direito à negociação colectiva Modalidades de participação do empregado
Nenhum direito à greve ou regulamentação especial	Direito à greve, por vezes com algumas limitações
Admitido (em geral) o direito de associação	Direito de associação admitido, com o apoio dos sindicatos

Fonte: Bordogna, 2008

No que diz respeito, mais especificamente, às relações de emprego e políticas dos trabalhadores, as implicações dessas ideias e normas eram essencialmente para defrontar ambas as abordagens tradicionais de regulação de serviços públicos, que dominaram as democracias mais industrializadas nos pós guerra. Ou seja, por um lado, a abordagem do “*empregador soberano*” (tabela 11), típica da tradição Alemã e Austríaca, bem como (com algumas especificações) de outros países europeus continentais (como a França, mas também a Dinamarca, a Espanha e ainda outros) e, por outro lado, o “*empregador modelo*”, abordagem típica da tradição Anglo-Americana (Beaumont, 1992; Bach e Kessler, 2007, *apud*, Bordogna, 2008).

Estas duas abordagens são diferentes nalguns aspectos importantes, nomeadamente com referência ao papel de regulação unilateral *versus* conjunto dos termos e condições de trabalho, e a questão ligada à proibição/limitação *versus* o reconhecimento do direito à greve. Mas, e apesar das diferenças, têm também várias características em comum:

- i) algumas formas de segurança do trabalho (mais rigorosas na primeira abordagem);
- ii) garantias materiais e processuais em matéria de recrutamento, mobilidade interna, carreiras, formação e questões disciplinares;
- iii) a importância da antiguidade e tempo de serviço na determinação dos salários e carreiras, com referência a alguns padrões de comparabilidade nacional;
- iv) atenção para as questões de equidade, o respeito pela competência profissional e tradições; e,
- v) importância e status do funcionário público (Bordogna, 2008). Como consequência da nova abordagem, o autor menciona um conjunto de efeitos sobre o mercado de trabalho do sector público e das relações de trabalho que podem ser esperados (Bordogna, 2008):
  - a) uma diminuição da quota de emprego no sector público trazida pela privatização generalizada e *outsourcing* de processos, bem como por crescentes preocupações sobre a contenção da despesa pública;
  - b) um decréscimo de empregados do sector público que gozam do estatuto profissional especial e um aumento paralelo dos trabalhadores com contratos de trabalho comuns, e também do contingente de trabalhadores, em consequência do objectivo mais vasto para diminuir ou eliminar a diferença entre o sector público e o sector privado;
  - c) uma redução do alcance e da intensidade das prerrogativas associadas ao estatuto especial de trabalho, menos segurança de emprego, mas também um enfraquecimento ou eliminação de procedimentos especiais em caso de despedimentos e de garantias formais (recrutamento, carreiras, mobilidade horizontal e questões disciplinares, bem como regimes de pensões menos favorável);

- d) uma ampla difusão de “negociação colectiva” livre (isto é, numa base voluntária), como o principal método de regulação da relação de trabalho, em detrimento de formas com base legal de regulação unilateral;
- e) descentralização da negociação colectiva, como maneira mais sensível às variações das condições locais do mercado de trabalho e necessidades organizacionais, em detrimento de formas nacionais de todos os serviços públicos;
- f) importância da diminuição ou supressão do tempo de serviço ou outros requisitos automáticos e “colectivistas”, como os critérios para determinar os aumentos salariais e de carreira, em favor de um mecanismo mais diferenciado, flexível, selectivo e individualizado, tal como formas de concurso público para as promoções na carreira ou em vários tipos de mérito e pagamento (salário) indexado ao desempenho; e,
- g) uma abordagem menos preconceituosa favorável a sindicatos e sindicalismo, e nalguns casos orientada para o confronto, no âmbito do reforço das prerrogativas em matéria de gestão de pessoal.

### 3.1 Representação dos modelos de emprego público versus flexibilidade e segurança

Os cidadãos estão cada vez mais críticos e exigentes quanto ao desempenho e integridade dos serviços e funcionários públicos (Demmke *et al*, 2008). Já não se exige apenas elevada qualidade do serviço mas, também, transparência, controlo, integridade, flexibilidade, etc.. Colocar-se-ão grandes questões e desafios no futuro do emprego público. Cada país estará à procura de instrumentos ajustados para enfrentar aqueles desafios futuros, ou seja, tornando o mercado de trabalho mais adaptável às rápidas mudanças.

Como refere Kuperus *et al* (2010) exige-se a integração do conceito de *flexisegurança* (um equilíbrio entre flexibilidade e segurança) nas políticas governamentais e que serão úteis no desenvolvimento de estratégias de mercado sustentáveis para o emprego público. Este equilíbrio entre flexibilidade e segurança mais não é, quanto a nós, que o correspondente *mix* do modelo de carreira e emprego, isto,

é, de um modelo mais híbrido e que combine as características mais importantes no alcance do equilíbrio e, ao mesmo tempo, de segurança.

O conceito de *flexisegurança*<sup>6</sup> enfatiza a flexibilidade no mercado de trabalho, em particular no emprego público que agora se trata, conquanto, garanta da mesma maneira a segurança nas mudanças dos trabalhadores de um categoria/cargo/posição para outro (a), tanto ao nível interno como ao nível externo (tabela 12).

---

<sup>6</sup> Segundo Kuperus (2008) a *flexisegurança* é uma estratégia integrada, construída para lidar com diferentes tipos de desafios nas organizações e no mercado de trabalho e, portanto, também pode ser ajustada para os problemas específicos levantados pela actual crise económica. O conceito de *flexisegurança* enfatiza a flexibilidade dos mercados de trabalho, assegurando uma transição segura para os trabalhadores durante a sua vida: da escola para o trabalho, a partir de um emprego ou de uma posição para outra, entre o desemprego ou inactividade e de trabalho e do trabalho para a reforma/aposentação. A segurança é mais do que apenas a segurança do emprego: trata-se de capacitar as pessoas para o progresso na sua vida profissional (...).

**Tabela 12**  
**Matriz da flexisegurança**

Segurança Flexibilidade	Segurança no trabalho	Segurança no emprego	Segurança nos rendimentos	Segurança combinada
Flexibilidade numérica externa	Tipos de contrato de trabalho Legislação relativa à protecção do emprego Reforma antecipada	Serviços de emprego Formação/ aprendizagem ao longo da vida	Seguro/ desemprego Outros benefícios sociais Salários mínimos	Protecção contra o despedimento durante a licença de vários regimes
Flexibilidade numérica interna	Regime de semana de trabalho abreviada / tempo parcial	Legislação relativa à protecção do emprego Formação/ aprendizagem ao longo da vida	Part-time (benefício complementar) Bolsas de Estudo Benefícios na doença	Tipos diferentes de regime de licenças Reforma por tempo parcial
Flexibilidade funcional	Enriquecimento do trabalho Formação Subcontratação Outsourcing	Formação/ aprendizagem ao longo da vida Rotação Trabalho em equipa Multi-qualificação	Remuneração alocada ao desempenho	Regime de tempo de trabalho voluntário
Custos do trabalho/ flexibilidade salarial	Ajustes nos custos do trabalho Escala/redução dos pagamentos à segurança social	Alterações nos pagamentos à segurança social Emprego subsidiado Benefícios no trabalho	Acordos salariais colectivos Benefício ajustado para a semana de trabalho reduzida	Regime de tempo de trabalho voluntário

Fonte: Wilthagen, T., Tros, F., *The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets*, TRANSFER – European Review of Labour and Research, 10(2), 2004, *apud* Kuperus *et al*, 2010. Tradução própria.

A matriz de *flexisegurança* no emprego público contém vários indicadores que ajudam a descrever a condição do mercado de trabalho, em particular, na função pública, quer do lado da *flexibilidade*, quer do lado da *segurança*. Sugere-se

que aqueles indicadores possam coexistir, isolada ou separadamente, de forma a alcançar o conjunto de políticas necessárias a cada país tendo em conta o aparato do seu mercado de trabalho (Kuperus *et al*, 2010). O autor (2010) assume que os componentes fundamentais da *flexisegurança* são: (i) disposições contratuais flexíveis e fiáveis (*flexible and reliable contractual arrangements*); (ii) aprendizagem abrangente ao longo da vida (*comprehensive lifelong learning*); (iii) mercado de trabalho efectivo e activo (*effective active labour market*); e, (iv) sistemas de segurança social modernos (*modern social security systems*). Kuperus apresenta três tipos de países, por consequência três tipos de mercado, categorizados na base do seu sistema de emprego público (tabela 13):

**Tabela 13**  
**Agrupamento de países em três tipos do mercado de trabalho**

Tipo de mercado de trabalho	Principais características do sistema	Países pertencentes
Tipo 1	Muito seguro, principalmente um modelo de emprego baseado no sistema de carreira; elevado nível de segurança no emprego para os trabalhadores que têm contratos permanentes de trabalho ao longo da vida	Áustria, Bélgica, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Roménia e Espanha. Também Itália e Malta com sistemas híbridos de emprego público. Portugal é um exemplo de país que tem um sistema de carreira mas que lentamente está a mudar para um sistema de emprego, introduzindo elementos de flexissegurança
Tipo 2	Um melhor equilíbrio entre flexibilidade e segurança; menor mobilidade interna no âmbito do serviço público, assente no tradicional sistema de emprego; funcionários com contratos a termo ou por tempo indeterminado, recrutados para uma determinada categoria; poucas hipóteses de promoção ou mudança de categoria (horizontal e verticalmente) na organização	Dinamarca, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido
Tipo 3	Não é um sistema de segurança nem um sistema de flexibilidade; trata-se de um sistema de emprego híbrido; Muitas vezes, quando é introduzida uma maior flexibilidade para os empregadores contratarem e demitirem funcionários, o correspondente aumento na segurança na transição para os trabalhadores é esquecido, levando a uma posição muito insegura para os trabalhadores	Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia

Fonte: Kuperus, H., Rode A. e Duta, R. Trends in *Public Administration and the Healthcare Sector*, as part of the project “Restructuring in the Public Sector: A Flexicurity Approach” (co-financed by the European Commission), *apud* Kuperus *et al*, 2010. Tradução própria.

Há quem defenda que a *flexissegurança* não é apenas sobre uma maior flexibilidade das regras do mercado de trabalho para o empregador, como muitas vezes é interpretado. A *flexissegurança*, no plano das ideias, pretende acolher a igualdade de

direitos e de novas oportunidades, tanto para o empregador como para o empregado, suportada num equilíbrio entre flexibilidade e segurança. É importante que tanto a flexibilidade, como a segurança, sejam implementadas nas administrações públicas em paralelo com a modernização do emprego e condições de trabalho (Kuperus *et al*, 2010). Apesar do que se refere, a introdução da segurança e flexibilidade, também conhecida como *técnica de manipulação* poderá, segundo muitos, querer ocultar o verdadeiro objectivo, a liberalização dos despedimentos e até, conciliar interesses de classe contraditórios, transformando relações de precariedade laboral num elemento comum na vida dos trabalhadores.

A *flexisegurança* enquanto forma global de política do mercado de trabalho, que combina disposições contratuais flexíveis, que facultem novas contratações e despedimentos, que defenda a diminuição do emprego para toda a vida, regimes salariais indexados ao desempenho, o fim dos automatismos na progressão e promoção dos trabalhadores, horários semanais flexíveis e a tempo parcial e a antecipação voluntária de reforma, de entre outros, mais não é do que uma panóplia de características que redundam no abandono do *sistema de carreira* em favor do regime de *emprego* e, em última instância, a adopção de um *modelo de emprego público híbrido*, mais apropriado ao século XXI, para onde converge a grande maioria dos países.

## CONCLUSÃO

As assumpções teóricas sobre procedimentos institucionais a propósito das reformas do emprego público, em particular dos tradicionais sistemas de emprego que prevaleceram durante todo o século XX e que se esmorecem no início deste século, parecem ter origens e propósitos muito semelhantes. Qualquer que seja a perspectiva de análise<sup>7</sup>, pelas menos duas posições, extremas, estarão sempre em confronto: de um lado os funcionários públicos na defesa dos seus interesses pessoais e, porventura egoístas (não se discutindo a sua legitimidade) e, do outro, os

<sup>7</sup> Ver WESSELS (1998) a propósito dos pressupostos teóricos sobre a identificação do comportamento dos funcionários públicos no ciclo político da União Europeia, em que o autor apresenta 7 visões para o problema: *Realist view*, *Federalist view*, *Neo-functional view*, *Functionalist view*, *Erosion view*, *Governance view*, *Fusion view*.

interesses do Estado. Neste confronto (ou não) qualquer um dos agentes poderá assumir uma posição de responsabilidade compartilhada e solidária com o outro. Acontece, porém, que tal parece não ser a solução que tem sido escolhida nas últimas décadas, de onde tem resultado que, face a diferentes adversidades, tem sido o Estado a tomar o governo, impondo, de alguma maneira, a solução para o problema. A pressão entre as partes advém, quase sempre, das tensões entre a ênfase colocada pelo Estado na descentralização que tem vindo a promover nos modelos de mercado de trabalho e respectiva coordenação no sector público.

Impõe-se, assim, uma estratégia autêntica que prescreva um sistema de emprego público mais flexível aos ciclos económicos a fim de aumentar a capacidade de resposta a longo prazo da administração pública para a mudança e para evitar soluções de curto prazo em casos de crise. As administrações públicas deverão considerar um *anti-cyclic labour market and personnel policy* (Kuperus *et al*, 2009) em todas as suas dimensões de forma a incrementar políticas responsáveis de longo prazo. Trata-se, assim, de perceber, que o tradicional *sistema de carreira*, em todas as suas dimensões, deva ficar limitado a funções de soberania (tipicamente estatais), abrangendo um perímetro muitíssimo mais reduzido no seu alcance e que se promovam sistemas muito mais abertos, híbridos portanto, de formas de emprego público flexível, como já fazem, de resto, alguns países.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J. D.; Putnam, R. D.; Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Adomonis, Vidmantas (2008) *Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices*. Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo: Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry Theo A. J. Toonen. (1996). "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems". In, Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry; Theo A. J. Toonen (editors) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bodiguel, J. L. (1995). "The Civil Service of the European Union" *International Review of Administrative Sciences* Vol. 61, N°3, pp. 433-453.
- Bordogna, Lorenzo (2008). "Moral hazard, transaction costs and the reform of public service

- employment relations”. *Paper N°19, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch*, Geneva: International Labour Office.
- Bourgon, J. (2008). *The Public Service of 2025 - Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. Quebec. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf>
- Boyne, George, Jenkins, Glenville and Poole, Michael (1999). “Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison” *Public Administration*, Vol. 77, No 2, pp. 407-420.
- CE (2006) *Livro Verde: Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI*. Comissão das Comunidades Europeias: Bruxelas.
- Dahlström, Carl; Lapuente, Victor (2008). “Do You Believe Me? Public Sector Incentive Systems in Japan, Korea, Spain, and Sweden” *Working Paper Serie N°25*. The Quality of Government institute University of Gothenburg: Sweden. <http://www.qog.pol.gu.se/>
- Dambrine, F. (2002). *L'Évolution des corps de la haute fonction publique dans une perspective européenne*. Assemblée Générale de L'Association des Ingénieurs des Télécommunications: France.
- Demmke, Christoph; Henökl, Thomas; Moilanen, Timo (2008). “What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management”. *Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union*. European Institute of Public Administration.
- Denhardt, Robert B., ; Denhardt, Janet Vinzant (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*. Vol., 60, N° 6, pp.549-559
- Derlien, H.U. (1994). “Germany: The Structure and Dynamics of the Reward System for Bureaucratic and Political Elites”, in Guy Peters (editor) *Rewards at the top: a comparative study of high public office*. SAGE Publications: Londres.
- Desmarais, Celine (2008). “The french research community’s perspectives on new public human resource management”. *Public Management Review*, Vol., 10 N°1 pp 139–150.
- Eymeri, J. M. (2001). *Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne*. European Institute of Public Administration: Netherlands.
- Franco, A. S. (1987). *Relatório sobre o Sistema Retributivo da Função Pública. Livro Branco Sobre os Sistemas Retributivos da Função Pública em Portugal*. Presidência do Conselho de Ministros: Lisboa.
- Harel, Gedaliahu; Tzafirir, Shay (2001). *HRM Practices in the Public Sector and Private Sectors: Differences and similarities*. Technion — Israel’s Institute of Technology, PAQ.
- Hood, C. (1991). “A Public Administration for all Seasons?” *Public Administration*, Vol. 69, N°1, pp.3-20.

- Kuperus, Herma ; Rode, Anita (2009). "Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?". Paper to be presented at *EGPA Conference*. Study Group Strategic Management Theme: Malta.
- Kuperus, Herma; Rode, Anita (2010). *More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help?*. European Institute of Public Administration, EIPASCOPE.
- Lægreid, Per; Lois Recascino Wise. (2007). Reforming Human Resource Management in Civil Service systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness. In Raadschelders, Jos C. N., Theo A. J. Toonen; Frits M. Van der Meer (editors) *The Civil Service in the 21st century. Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Levi, Margaret. (2005). Inducing Preferences within Organizations. In ed Katznelson, Ira and Barry R. Weingast. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longo, F. (2001). *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Gestión Pública y Transparencia: Washington.
- Lopes, Albino (2001). *O Trabalho em Transformação: Eixos de Mudança e Repercussões na Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa: Lisboa.
- Madureira, César ; Ferraz, David (2010). "The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal". *Public Policy and Administration*, Nº 31, p. 35-48.
- Marshall, Gary S.; Coudhury, Enamul (1997). "Public Administration and the Public Interest: Re-presenting a Lost Concept". *American Behavioral Scientist* Vol., 41; Nº1 119-131.
- Mastracci, Sharon H.; Thompson, James R. (2007). "Flexibilized Employment in the Public Sector: Surprising Similarities and Important Differences between the United States and the United Kingdom". *International Journal of Public Administration*, Vol., 30, Nº5, pp. 541–557.
- Menchero, M. A. (2002). "O Processo de Recrutamento na Administração Pública: Avaliação do Sistema, do Método e do Procedimento". *A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão*, 3º Encontro INA: Lisboa.
- Nomden, K.; Onnee-Abruciati (2002). *Labour relations in European public services. Annual meeting of the European group of public administration*. Potsdam.
- OCDE (1993). *L'Évaluation des Performance: Pratique, Problèmes et Questions à Débattre*. Paris, OCDE: PUMA, Gestion Publique, Université d'Australie Occidentale, Paris.
- OCDE (1995). *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

- OCDE (1997a). *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*. Paris, OCDE: PUMA.
- OCDE (1997b). *Public Management: Profiles 1992*. OCDE: Paris
- OCDE (2000). *Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries*, Background. Paper by the Secretariat. Paris, OCDE: PUMA/HRM 6.
- OCDE (2001). *Public Sector - An Employer of Choice?. Report on the Competitive Public Employer Project*. OCDE - Public Management Service.
- OECD (2002). *Improving Service Delivery through Public Service Reform: Lessons of Experience from Select Sub-Saharan Africa Countries*. Paper submitted by the Chair of the Donors Working Group on Public Service Reform. DAC Network on Good Governance and Capacity Development. Réseau du CAD sur la bonne gouvernance et le renforcement des capacités.
- OECD (2008). *Challenges of Human Resources Management for Multi-Level Government. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Public Employment and Management Working Party*. Annual Meeting. Final Draft, OECD Conference Center, Paris.
- OECD (2009). *Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee*. Global Forum on Public Governance. OECD: Conference Centre Paris, France.
- Osborne, S. (2006). "The new public governance?," *Public Management Review*, Vol. 8 N° 3, pp. 377-387.
- Parrado, Salvador (1996). *Controlling the Access to the Spanish Summit (1938-1993)*. Paper presented at the Groupe de Travail, Histoire de L'Administration, International Institute of Administrative Sciences, ref. Doc. 66-1996.
- Petermann, S. (2001). *La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?*. Université de Liege, Faculté de Droit, Section de Sciences Politiques: Liege.
- Pollitt, Christopher; Geert Bouckaert (2004). *Public management reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Saraiva, E. (1997). *La situación laboral del personal de la administración pública*. Documentos CLAD.
- Truss, Catherine (2009). Changing HR functional forms in the UK public sector. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol., 20, N° 4, pp. 717-737.
- Wessels, W. (1998). "Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system". *Journal of European Public Policy*, Vol., 5 N°2, pp. 209-234.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Zweifel, Peter; Zaborowski, Christoph (1996). "Employment service: Public or private?". *Public Choice* N°89 pp. 131-162.

-----  
 El artículo fue recibido el 30 de octubre y fue aceptado para su publicación el 15 de diciembre.