



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

Kamila Pagel de Oliveira

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
INDIVIDUAL E CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL

Belo Horizonte

Abril de 2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

Kamila Pagel de Oliveira

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
INDIVIDUAL E CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: Estudos Organizacionais e Sociedade

Orientador: Professor Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD

Belo Horizonte

Abril de 2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, que, concedendo a vida, nos permite correr atrás de nossos sonhos.

Aos meus filhos, Antônio e Clarice, que mesmo sem compreenderem, abriram mão de muitos momentos juntos a mim.

Ao Mauro, pelo incentivo a buscar o conhecimento de forma constante e pelas ótimas ideias.

Aos familiares, por sempre apoiarem mesmo não se dando conta de quão grandiosa foi essa conquista.

Ao Ivan Beck, um exemplo de orientador, que concede autonomia acadêmica, estando, sempre presente e disponível, ajudando a construir o caminho de maneira mais tranquila.

Aos professores do CEPEAD, em nome do professor Alexandre de Pádua Carrieri, que de forma única combina inteligência e humor, abrindo um campo de oportunidades e novas formas de ver o mundo.

À equipe da Fundação João Pinheiro, que de diversas formas contribuiu para a conclusão dessa etapa.

RESUMO

Os estudos sobre implementação de políticas públicas revelam muitas barreiras à efetividade das políticas e a fatores que podem aumentar o sucesso delas. Vários são os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas, por exemplo: conteúdo das políticas, contexto de implementação, compromisso dos envolvidos, capacidade institucional e administrativa e poder de influência dos implementadores e do público-alvo (LIPSKY, 1980; PETER, 1998; BRYNARD, 2000; SIMAN, 2005; DYE, 2008; O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010; TUMMERS, 2012). Na prática, o desempenho dessas políticas é, muitas vezes, inferior ao planejado (FREY, 2000; SIMAN, 2005). Quando a implementação de políticas envolve contextos interorganizacionais, os desafios de implementação se tornam ainda maiores, tendo em vista os diferentes atores, interesses e valores, regras e rotinas, níveis de informação e posse de recursos (O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010). O estado de Minas Gerais, desde 2003, vem buscando implementar uma série de políticas no que tange à gestão de pessoas, dentre elas a Avaliação de desempenho individual (ADI), implementada em 2004 cujo objetivo era monitorar as entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais e a Certificação ocupacional (CO), implementada em 2007 voltada para recrutar e alocar pessoas comprovadamente detentoras de capacidades técnicas e comportamentais adequadas à ocupação de cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo mineiro. Ambas as políticas foram implementadas em contexto interorganizacional, já que foram formuladas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, porém, implementadas não apenas por meio dessa Secretaria, mas também pelos demais órgãos e entidades do estado, por exemplo, Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e Secretaria de Estado de Educação (SEE), órgãos escolhidos para análise. Este trabalho teve por objetivo principal analisar o modelo de gestão de pessoas adotado em Minas Gerais desde 2003, e a implementação das políticas Avaliação de desempenho individual e Certificação ocupacional na SEE e na SEDS, considerando os instrumentos e as estratégias utilizadas e os resultados da implementação. No que tange ao modelo de gestão de pessoas, é possível afirmar que, não obstante os avanços obtidos desde 2003, Minas Gerais apresenta um modelo de cunho operacional, em função não apenas das atividades ainda desempenhadas por essa área, como também da ausência de investimento adequado à gestão de pessoas, considerando os recursos financeiros, humanos e materiais. No que tange à implementação das políticas ADI e CO, embora haja especificidades para cada uma, percebem-se falhas e dificuldades no que tange ao conteúdo da política (apenas para ADI), ao contexto institucional, à capacidade administrativa dos implementadores, à participação dos implementadores e do público-alvo das políticas, e ao compromisso deles na implementação das políticas. Os problemas de implementação relacionados às políticas ADI e CO estão relacionados a três importantes fatores: o modelo centralizador pelo qual as políticas foram formuladas, desconsiderando a participação dos implementadores e do público-alvo da política; a inexperiência dos formuladores e dos implementadores, já que se tratava de políticas inovadoras no contexto da Administração Pública brasileira; e a pouca importância dada aos mecanismos institucionais, associada à reduzida capacidade operativa dos órgãos setoriais como requisito para a efetiva implementação das políticas.

ABSTRACT

Studies on implementation of public policies show many problems to the effectiveness of policies and factors that can increase the success of public policies. There are several factors that influence the implementation of public policies, among them can be cited: the political content, implementation context, commitment of involved, institutional and administrative capacity and power to influence the implementers and the target audience (LIPSKY, 1980; PETER, 1998; BRYNARD, 2000, SIMAN, 2005; DYE, 2008; O'Toole, 2010; RADIN, 2010; TUMMERS, 2012). As a result, it is observed in practice that the performance of these policies is often lower than planned (FREY, 2000; SIMAN, 2005). When implementing policies involves inter-organizational contexts, implementation challenges become even greater in view of the different actors, interests and values, rules and routines, levels of information and resource (O'TOOLE, 2010; RADIN 2010). The State of Minas Gerais, since 2003, has implemented a number of policies regarding the management of human resource, including the Individual Performance Assessment, implemented in 2004 in order to monitor the supply of each server, aiming the improvement of institutional results and Occupational Certification, implemented in 2007 in order to recruit and allocate people who have proven technical and behavioral skills appropriate to the wide recruiting positions mining executive. Both policies were implemented in inter-organizational context, as they were formulated by the State Secretariat Planning of the State of Minas Gerais, however, implemented not only through this Secretariat, but also by other state organs and entities, as is the if the Secretary of State for Social Defense (SEDS) and the State Secretariat of Education (SEE), chosen for analysis. In this context, the present work had as main objectives the analysis of human resource management model adopted in Minas Gerais since 2003, and the analysis of policy implementation Individual Performance Assessment and Occupational Certification in both Secretariat, considering the instruments and strategies used and the results of implementation. Regarding the human resource management model, it is clear that despite the progress made since 2003, Minas Gerais has an operational model, not only due to the activities still performed by this area, but also by the lack of adequate investment the management of human resource, considering financial, human and material. Regarding the implementation of ADI and CO policies, although there are specific to each one, it is perceived failures and difficulties regarding: the content of the policy (for ADI only); the institutional context; administrative capacity of implementers; the participation of implementers and target audience of policies; and the commitment theirs in the implementation of policies. The main problems of implementation related to ADI and CO policies are: i) the centralized model by which policies were formulated, excluding the participation of implementers and target audience of policy; ii) the inexperience of formulators and implementers, as both these were innovative policies in the context of the Brazilian government; iii) little importance given to institutional arrangements and operational capacity of sector agencies, as a requirement for the effective implementation of policies.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ranking dos países da OCDE quanto à utilização de práticas de gestão de pessoas no governo central (2010).....	34
Figura 2: Studying Public Policy, its causes and consequences.....	47
Figura 3: As três gerações de transformações na gestão pública em Minas Gerais.....	109
Figura 4: Orientações das políticas de gestão.....	121
Figura 5: Perspectiva histórica recente da gestão de pessoas em Minas Gerais	122
Figura 6: Elementos da política de gestão de pessoas.....	130
 Quadro 1 - Avanços obtidos na profissionalização do serviço civil e na gestão de pessoas pelos países da América Latina de 2004 a 2013.....	37
Quadro 2 - <i>Corpus</i> entrevistado.....	101
Quadro 3 - Categorias de análise.....	104
Quadro 4 - Percepções acerca da ADI.....	159
 Gráfico 1 – Índice de desenvolvimento do serviço civil dos países da América Latina de 2004 a 2013.....	36
Gráfico 2: Média das notas ADI.....	170

LISTA DE TABELA

Tabela 1 –Total de entrevistados por órgão, política e grupo.....	103
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADGP	Avaliação de desempenho dos gestores públicos
ADI	Avaliação de desempenho individual
AED	Avaliação especial de desempenho
APDRH	Assessoria de Políticas e de Desenvolvimento de Recursos Humanos
AUGE	Auditoria Geral do Estado
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CO	Certificação Ocupacional
DPGF	Diretor de Planejamento, Gestão e Finanças
DRH	Diretoria de Recursos Humanos
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GERAES	Superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GP	Gestão de pessoas
GRH	Gestão de recursos humanos
GTM	Grupo de Trabalho Multidisciplinar
MASP	Modernização na Administração dos Serviços e Sistemas de Pessoal
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PGDI	Plano de Gestão do Desempenho Individual
PGF	Planejamento, Gestão e Finanças

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP	Parceria Público Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RH	Recursos humanos
SCAP	Superintendência Central de Administração de Pessoal
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SECTES	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SINFI	Sistema de Informações Institucionais
SISAD	Sistema de Avaliação de Desempenho
SISAP	Sistema de Administração de Pessoal
SISEMA	Sistema de Meio Ambiente
SPGF	Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USRH	Unidades Setoriais de Recursos Humanos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS: DO INSTRUMENTAL AO POLÍTICO	17
3. GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO	24
3.1 A Reforma do Estado: características e limitações	24
3.2 A Reforma do Estado e o impacto na gestão de pessoas no setor público.....	29
3.3 Gestão de pessoas no contexto da reforma do setor público: características e desafios	39
4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
4.1.O conceito de políticas públicas.....	46
4.2 Definindo as políticas de gestão de pessoas como políticas de gestão pública.....	48
4.3 Os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas.....	50
5. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NA PERSPECTIVA DO NEOINSTITUCIONALISMO	73
5.1. O neoinstitucionalismo a partir de uma abordagem intersubjetiva	73
5.2. As três versões do neoinstitucionalismo	79
5.3 O neoinstitucionalismo e a implementação de políticas públicas	88
6. METODOLOGIA.....	93
7. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	106
7.1 Diagnóstico do modelo de gestão de pessoas adotado a partir do Choque de gestão	106
7.1.1 <i>Analizando o modelo de gestão</i>	106
7.1.2 <i>Caracterizando as políticas de gestão de pessoas</i>	119
7.1.3 <i>Compreendendo o modelo de gestão de pessoas: foco estratégico ou operacional?</i>	130
7.2 A implementação da política Avaliação de desempenho individual.....	135
7.2.1 <i>Formulação da política Avaliação de desempenho individual e forma de implementação</i>	135
7.2.2 <i>Processos, ferramentas e instrumentos utilizados para a implementação da política “Avaliação de desempenho individual”</i>	149
7.2.3 <i>Dificuldades encontradas e pontos positivos da implementação da ADI</i>	159

7.2.4 Institucionalização da ADI.....	171
7.3 Implementação da política “Certificação ocupacional”	174
7.3.1 Formulação da política “Certificação ocupacional” e forma de implementação	175
7.3.2 Processos, ferramentas e instrumentos utilizados para a implementação da "Certificação ocupacional"	181
7.3.3 Dificuldades encontradas e pontos positivos da implementação da política "Certificação ocupacional"	184
7.3.4 Institucionalização da política Certificação ocupacional	192
7.4 Tecendo comparações entre as duas políticas analisadas: o que há de (des)igual no processo de implementação da política "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional".	194
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
REFERÊNCIAS	213
APÊNDICE	219

1. INTRODUÇÃO

Quando se trata de implementação de políticas públicas, incluindo as políticas de gestão pública, é preciso considerar a importância e a atuação dos diversos atores envolvidos, tanto formuladores quanto implementadores, que se configuram como agentes que possuem autonomia, diferentes valores e racionalidades e poder de influência nos resultados das políticas em questão. No que tange ao setor público, tem-se que o papel discricionário do burocrata na prestação de serviços ou na aplicação de regulamentações os tornam atores essenciais na implementação das políticas. Demanda-se, portanto, a necessidade de articulação e a possibilidade de construção de apoio, obtido por meio de diálogo, negociação e trocas, no intuito de se obter uma implementação satisfatória da política.

Vários são os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas, por exemplo: conteúdo das políticas, contexto de implementação, compromisso dos envolvidos, capacidade institucional e administrativa e poder de influência dos implementadores e do público-alvo. Considerando a influência desses fatores, torna-se relevante a apropriação da literatura acerca da implementação de políticas públicas para auxiliar no entendimento da implementação das políticas de gestão, especificamente nesse trabalho, para as políticas de gestão de pessoas, entendendo as políticas de gestão como um tipo de políticas públicas.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas revelam muitas barreiras à efetividade das políticas e a fatores que podem aumentar o sucesso delas. Nesse trabalho, reconhece-se que as políticas são transformadas, em relação ao seu planejamento, durante o processo de execução, de forma que as etapas de agenda, formulação, implementação e avaliação são interdependentes, possibilitando um ciclo dinâmico de políticas públicas. Assim, a importância de se estudar a implementação das políticas reside no fato de que, muitas vezes, observa-se na prática que o desempenho dessas políticas é inferior ao planejado, o que ocorre também com as políticas de gestão pública (FREY; 2000; SIMAN, 2005).

O estudo acerca dos processos de implementação é importante para buscar entender os motivos pelos quais a implementação difere-se do planejamento e, ainda, para poder apreender e aperfeiçoar a política, obtendo uma visão mais realista acerca da dinâmica da política. Compreende-se aqui que o fato de a implementação, muitas vezes, não coincidir com o que foi planejado na etapa anterior não representa uma falha ou disfunção do processo, mas

que se essa realidade não for aceita e se não forem criados mecanismos de cooperação e coordenação entre os diversos atores a implementação da política pode ser prejudicada.

No que tange ao estado de Minas Gerais, desde 2003 vem se buscando implementar uma série de mudanças no que tange à gestão de pessoas. De acordo com Marconi (2010), o governo de Minas Gerais implementou medidas que mudaram substancialmente a gestão de pessoas, as quais buscaram o alinhamento estratégico entre as metas das organizações públicas desse estado e a política de gestão de pessoas e de incentivos.

Dentre as políticas implementadas nesse contexto destacam-se: Reestruturação de carreiras, Prêmio por produtividade, Gestão por competências, Avaliação de desempenho individual e Certificação ocupacional (VILHENA, *et al.*, 2003).

As duas últimas, Avaliação de desempenho individual (ADI) e Certificação ocupacional (CO) constituem o objeto de análise deste trabalho. A ADI foi implementada no estado de Minas Gerais em 2004, com o objetivo de monitorar as entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais e da qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado. A CO foi implementada em 2007, com o objetivo de recrutar e alocar pessoas que comprovadamente detentoras de capacidades técnicas e comportamentais adequadas à ocupação de cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais.

Todas essas políticas foram implementadas em contexto interorganizacional, já que, conforme estabelece a Lei Delegada 180/2011 e o Decreto 45.794/2011, foram formuladas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. Porém, a implementação dessas políticas ocorreu não apenas por meio dessa Secretaria, mas também dos demais órgãos e entidades do estado, como é o caso da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e da Secretaria de Estado de Educação (SEE), órgãos escolhidos para análise.

Além do contexto de implementação interorganizacional, foram escolhidas as políticas "Avaliação de desempenho individual" (ADI) e "Certificação ocupacional" (CO) como objeto de análise, considerando outros dois fatores comuns às estas políticas: a) período de implementação, que ocorreu após 2003, a partir do programa Choque de gestão; e b) nível de institucionalização das políticas; sendo que no momento de seleção delas definiu-se por escolher uma política de gestão de pessoas que parecesse estar institucionalizada no estado de

Minas Gerais e outra que aparentemente não estivesse institucionalizada.

A SEE e SEDS foram escolhidas pelo fato de serem órgãos implementadores de ambas as políticas e em função do tamanho dos órgãos e da complexidade das temáticas tratadas por ambas, constituindo áreas de relevância, mas também delicadas no que tange a suas atuações. Considerou-se, ainda, a capilaridade desses órgãos no estado, sendo que ambos apresentam diversas unidades regionalizadas, o que atribui um nível de dificuldade ainda maior ao processo de implementação das políticas estudadas.

Diante desse contexto, observa-se que formuladores e implementadores dessas políticas constituem atores distintos, distribuídos em órgãos diversos, o que caracteriza a implementação de políticas em contexto interorganizacional, ainda que intragovernamental, o que demanda a utilização de estratégias para a articulação das ações e para a efetiva implementação de tais políticas.

De acordo com O'Toole (2010) e Radin (2010), quando a implementação de políticas envolve contextos interorganizacionais, os desafios de implementação se tornam ainda maiores. Diferentes atores, interesses, valores, regras, rotinas e níveis de informação e de posse de recursos são alguns dos fatores que demandam cada vez mais do setor público capacidade de governança - ou seja, capacidade de estabelecer e gerenciar arranjos para se alcançar o resultado desejado na implementação de políticas.

Diante do exposto, buscou-se, no estudo proposto responder às seguintes questões: Como se caracteriza a gestão de pessoas no governo mineiro, a partir de 2003, no que se refere ao modelo de gestão? Como se deu a implementação das políticas Avaliação de desempenho individual e Certificação ocupacional no governo mineiro?

Esta tese buscou desenvolver os seguintes objetivos:

- a) Identificar o modelo de gestão de pessoas adotado, operacional ou estratégico, considerando o contexto de implementação, os pressupostos teóricos e normativos, os resultados esperados e os tipos de políticas escolhidas;
- b) Analisar como as políticas Avaliação de desempenho individual e Certificação ocupacional foram implementadas nos órgãos setoriais selecionados, bem como os

instrumentos e as ferramentas utilizados para possibilitar a implementação;

- c) Avaliar as consequências do modelo de implementação adotado para a gestão das políticas Avaliação de desempenho individual e Certificação ocupacional;
- d) Comparar o processo de implementação das políticas Avaliação de desempenho individual e da Certificação ocupacional, analisando os aspectos comuns e diferenciadores e as diferenças quanto aos processos de institucionalização das políticas.

Quanto ao recorte temporal, considerou-se o período de 2003 a 2014, período que coincide com a implementação do programa Choque de gestão, em suas três gerações: Equilíbrio fiscal, Estado para resultados e Gestão para a cidadania. Diante disso, acabou por analisar um ciclo de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, embora tenha sido conduzido por dois diferentes governadores, representa um modelo ideológico com pressupostos comuns.

A importância do estudo justifica-se pelo fato de que a gestão de pessoas é de grande relevância para o funcionamento da administração pública, já que lida com políticas e práticas que afetam os funcionários públicos, a forma como esses prestam os serviços públicos e, conseqüentemente, a qualidade destes. Essa importância se intensifica quando se observa que a Administração Pública, por ser, predominantemente prestadora de serviços, é intensiva em mão de obra, o que amplia a dependência em relação às pessoas para a prestação de serviços de qualidade. Conforme destaca o *Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID, 2014), já existem diversos estudos que demonstram a relação entre a melhoria da profissionalização do serviço público e questões como crescimento econômico, redução da pobreza, controle da corrupção e melhoria da qualidade dos serviços públicos de dada administração pública, reforçando a importância e relevância das políticas e práticas de gestão de pessoas.

Kliksberg (1994) afirma que há uma tendência de revisão e priorização das políticas de gestão de pessoas no setor público, como perspectivas e possibilidades de que o Estado dispõe para enfrentar os novos desafios, quais sejam: constituir um corpo gerencial capaz de gerenciar com base nas especificidades da gestão pública; relacionar-se com todos os atores envolvidos

e focalizar problemas estratégicos; capacitar, remunerar com equidade e avaliar pelo desempenho; focalizar o cidadão, buscando tornar menos contraditórias, as visões do serviço público; formar agentes de mudança capazes de atuar na gestão; promover a gestão da informação e do conhecimento; e recuperar a credibilidade da função pública perante a sociedade, associada a ineficiência, práticas patrimonialistas e a corrupção.

Na mesma direção, Longo (2007) afirma que muitas são as falhas ainda presentes quando se trata de gestão de pessoas no setor público, tais como: uniformidade dos padrões reguladores, centralização da gestão, falta de qualificação dos gestores, rigidez dos processos e isolamento das políticas. A reflexão sobre políticas de gestão de pessoas para a gestão pública no Brasil e em outros países integra uma agenda de discussão atual, porém ainda carente de muitos estudos (MARCONI, 2010).

Por esses motivos, é necessário se ter uma melhor compreensão acerca da implementação dessas políticas, possibilitando o aperfeiçoamento delas.

O processo de implementação de políticas é complexo por envolver pessoas, recursos, interesses, valores, poder e conhecimento, sendo influenciado tanto pelo conteúdo da política quanto pelo contexto de implementação. Porém, paradoxalmente, a etapa de implementação ainda carece de estudos mais aprofundados, sendo, muitas vezes, considerada como uma etapa inferior no ciclo de políticas públicas (SIMAN, 2005).

A importância deste estudo deve-se ainda ao fato de se ter buscado oferecer uma contribuição teórica para a implementação de políticas de gestão quando da apropriação da literatura acerca das políticas públicas, o que, muitas vezes, abarca apenas a realidade das políticas mais finalísticas. Considera-se importante utilizar-se desse marco teórico para compreender de forma mais aprofundada e reflexiva as políticas de gestão mais relacionadas à área meio, que também, em grande parte, é considerada menos importante para a área pública.

Diante disso, a tese buscou trazer contribuições tanto para a prática das políticas analisadas, na medida em que explicita os desafios e os paradoxos que a política pública enfrenta durante a sua implementação, quanto para a construção de um corpo teórico que visa reforçar a importância da etapa de implementação.

O trabalho está dividido em oito seções. A primeira seção teve como objeto o delineamento

da pesquisa, a partir da explicitação dos objetivos e das motivações do estudo realizado. A segunda, a terceira, a quarta e a quinta seções referem-se à revisão de literatura, introduzindo as bases teóricas para a discussão acerca da implementação de políticas de gestão de pessoas no setor público mineiro. Nesse sentido, são abordados os seguintes temas, respectivamente: modelos de gestão de pessoas, do instrumental ao político; gestão de pessoas no setor público, analisando as características e desafios; a implementação de políticas públicas, os conceitos, características e fatores influenciadores e a implementação de políticas a partir do neoinstitucionalismo. A sexta seção aborda os aspectos metodológicos da pesquisa. A sétima seção constitui-se da análise dos resultados. A oitava seção contém as considerações finais acerca da pesquisa realizada.

2. MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS: DO INSTRUMENTAL AO POLÍTICO

As mudanças ocorridas no mundo contemporâneo, associadas, em grande medida, ao aumento da competitividade e à intensificação da globalização, vêm provocando a necessidade de atualizar a gestão organizacional, principalmente da área de Gestão de Pessoas, que precisa alterar a forma de coordenar as pessoas, no intuito de acompanhar essas mudanças do ambiente (ULRICH, 2001; DUTRA, 2004; BARBOSA, 2005).

Esse movimento da área de Gestão de Pessoas está gerando uma passagem de um modelo mais tradicional de gestão de pessoas, ou modelo instrumental, para um modelo mais contemporâneo, que associa essa gestão a um modelo mais estratégico e político.

De acordo com Dutra (2004, p. 13), “os modelos tradicionais têm sua gênese nos movimentos de administração científica, na busca da pessoa certa para o lugar certo (Taylor, 1982) e estão ancorados no controle como referencial para encarar a relação entre as pessoas e a organização”. Estes modelos tradicionais, “baseados em práticas burocráticas, típicas de organizações mecânicas”, constituem o modelo instrumental de gestão de pessoas (VASCONCELOS, 2004, p. 4).

No que tange ao modelo tradicional, ou instrumental, de gestão de pessoas, tem-se um conjunto de procedimentos de adequação do funcionário aos objetivos predefinidos pela organização, que buscam, primordialmente, o controle e a previsibilidade nas ações e no comportamento dos indivíduos. Esta perspectiva prioriza o instrumental e considera os recursos humanos como os demais recursos da organização, prevendo, assim, uma relação unilateral, composta de apenas um agente, qual seja a organização.

O modelo instrumental baseia-se nas premissas de racionalidade absoluta, eficiência, alinhamento dos interesses individuais aos organizacionais, organização como organismo adaptativo, ambiente natural como algo dado, bem como no conceito de *Homo Economicus*, ou seja, pressupõe um indivíduo utilitarista, racional, previsível e controlável (VASCONCELOS; 2004).

Castro *et al.* (2006, p. 47) afirmam que o modelo instrumental de gestão de pessoas baseia-se no argumento de que a “sociabilidade harmônica gera eficiência econômica, e vice-versa, considerando o conflito como disfuncional e prejudicial ao sistema social”.

Diante dessas premissas, a área de Gestão de Pessoas no modelo instrumental possui as seguintes funções:

- Avaliar as necessidades e os recursos dos grupos organizacionais;
- Descrever os cargos e os provê-los segundo um recenseamento sistemático dos candidatos, através de procedimentos de seleção “objetivos”;
- Avaliar os cargos e as performances dos empregados, remunerando-os equitativamente a fim de motivá-los;
- Treinar os indivíduos, melhorar as condições de trabalho, informar, comunicar e assegurar relações sociais satisfatórias (VASCONCELOS, 2004, p. 11).

Tendo em vista as mudanças no cenário competitivo e a necessidade de adequações e evoluções na gestão de pessoas, tem-se a substituição da concepção de administração de pessoal, que constitui o modelo instrumental, para o conceito de gestão de pessoas estratégica. Segundo Albuquerque (1987), mais do que uma mudança meramente semântica, esta alteração reflete as novas funções, processos e ferramentas atribuídas a esta área.

Diferentemente do modelo tradicional, na perspectiva mais contemporânea de gestão de pessoas, os procedimentos e as práticas gerenciais representam apenas uma parte desta área, que compreende a necessidade de interação entre os indivíduos e a organização para a completude de suas funções. Nesta concepção, os indivíduos não são neutros e estáticos, e sim conscientes e com vontades próprias, sendo que a relação entre eles e a organização e a atuação desta área precisam também ser dinâmicas e coerentes com as necessidades de cada uma das partes (ALBUQUERQUE, 1987).

Em linha com essa perspectiva, Ulrich (2001) afirma que a gestão de pessoas possui duas dimensões: a gestão de recursos humanos técnica; e a gestão de recursos humanos estratégica. A primeira inclui a prestação de serviços básicos de recursos humanos, tais como recrutamento e remuneração. A segunda contempla a prestação destes mesmos serviços, porém de forma a subsidiar a implementação da estratégia. Assim, o autor salienta que a gerência de recursos humanos técnica, relacionada às atividades rotineiras e operacionais, não perdeu sua importância, mas é fundamental investir na gerência de recursos humanos estratégica, visto que a primeira não se mostra suficiente para atender às expectativas estratégicas das organizações.

Surge, então, a necessidade de desenvolver uma gestão de pessoas cujos objetivos e orientações estejam alinhados com as prioridades estratégicas da organização e que conduzam suas ações e os comportamentos dos indivíduos de maneira coerente com estas prioridades. Ademais, a aproximação da gestão de pessoas com a estratégia organizacional perpassa o reconhecimento de que as macroestratégias organizacionais não podem ser definidas sem uma análise dinâmica da capacidade interna no que tange à dimensão humana (LONGO, 2007).

A vinculação à estratégia organizacional pressupõe também à participação dos dirigentes da organização nas funções de gestão de pessoas, assumindo por completo a parte estratégica desta função, de maneira que esta seja amplamente difundida no âmbito da organização. Esta participação envolve o reconhecimento do destaque da gestão de pessoas na tomada de decisão (NOGUEIRA e SANTANA, 2002).

Ainda em uma perspectiva estratégica, a área de Gestão de Pessoas possui maior valorização, sendo elevada a uma posição de importância semelhante a setores mais tradicionais, como Finanças e Produção, recebendo, portanto, investimentos e recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos.

A aproximação da gestão de pessoas com a estratégia compreende, então, uma via de mão dupla. De um lado, tem-se o esforço de alinhamento e comprometimento da área e, conseqüentemente, das pessoas com a missão e os objetivos organizacionais; de outro, pressupõe-se a percepção desta área e suas funções na definição das estratégias por parte dos dirigentes.

Outra característica de uma gestão estratégica de pessoas refere-se à integração dos subsistemas de recursos humanos entre si. O enfoque tradicional de gestão de recursos humanos considera os diversos sistemas e políticas de forma estanque, não apresentando consistência e coerência em suas definições e implementações.

De acordo com Marconi (2003), é importante destacar que na concepção de políticas integradas de gestão de pessoas não é suficiente a mera definição de regras isoladas para recrutar, contratar, remunerar e capacitar. Para alcançar os atuais objetivos das organizações, é necessário que as políticas de gestão de pessoas sejam formuladas tendo como base as mesmas premissas e princípios da área de Gestão de Pessoas e da estratégia da organização,

caracterizando a integração e a conexão entre elas.

De acordo com Albuquerque (1987), as organizações têm incorrido em um erro, denominado pelo autor como “ênfase parcial”, ao considerarem cada uma das políticas de recursos humanos de maneira isolada e independente. O autor salienta que a divisão por funções específicas, tais como recrutamento e desenvolvimento, é simplesmente uma forma de classificação didática, mas que carece de uma visão integrada e articulada.

Além da articulação dos diversos subsistemas e políticas de gestão de pessoas, Longo (2007) elenca três requisitos fundamentais para que o conjunto de políticas e práticas de gestão de pessoas funcione como um sistema integrado, capaz de agregar valor e de colaborar para o alcance de resultados. O primeiro é que os subsistemas de recursos humanos sejam operativos, ou seja, que haja políticas e práticas para fornecer insumos para a aplicabilidade de cada um deles. O segundo relaciona-se à necessidade de articulação e interligação entre os subsistemas, de maneira que os produtos de um se conforme como insumos para os demais. O terceiro relaciona-se à necessidade de coesão e coerência entre os subsistemas e entre estes e a estratégia organizacional.

Toda essa transformação percebida na gestão de pessoas está inteiramente associada à valorização dos indivíduos enquanto ativos intangíveis da organização. De acordo com Dutra (2004, p. 14) “quanto mais as organizações buscam flexibilidade e velocidade decisória mais dependem das pessoas”. Neste contexto, tem-se a necessidade de valorizar as pessoas e a percepção de que estas são fundamentais para o alcance dos resultados e para a obtenção de vantagem competitiva.

Mais recentemente, a evolução do modelo de gestão de pessoas, além da concepção de gestão estratégica, vem incorporando também outra linha de desenvolvimento, denominada de “Modelo político” de gestão de pessoas. Este modelo foi criado a partir dos estudos de Herzberg, sobre motivação, e do instituto Tavistock de Londres, que forneceu as bases para o movimento “Democracia Industrial”, surgido na década de 1960, com ações que buscavam a melhoria das condições de trabalho e a humanização do trabalho (VASCONCELOS, 2004).

De acordo com Vasconcelos (2004), existem na atualidade quatro pontos fundamentais que devem ser considerados pela alta gestão das organizações. O primeiro refere-se ao foco de

atenção na mudança organizacional, entendendo as organizações como permeadas de processos dinâmicos. O segundo refere-se à importância da dimensão simbólica presente nas organizações, podendo ser compreendida como significados atribuídos pelos indivíduos aos acontecimentos e fenômenos organizacionais, influenciados pelos valores, cultura e experiência. O terceiro refere-se à importância da aprendizagem nas organizações. O quarto refere-se à busca por autonomia individual, sem, contudo, estar distante da produtividade e dos interesses da gestão das organizações. A autora afirma que o modelo pós-industrial exige intensas adaptações no discurso e na prática das organizações.

A partir desses pontos, o modelo político de gestão de pessoas propõe o desenvolvimento político e cognitivo dos indivíduos, incorporando as possibilidades de debate e, portanto, de conflito e divergência no contexto organizacional. Além disso, incorpora a discussão de racionalidade limitada de Simon (1957), defendendo o fato de que a racionalidade não é absoluta, mas relativa à lógica do indivíduo que decide e realiza a ação, sendo possível, portanto, várias lógicas e critérios de ação válidos.

Diante da possibilidade de divergência, conflito e imprevisibilidade do comportamento humano, o modelo político de gestão de pessoas se sustenta sobre a necessidade de negociação, por meio da qual se obtém a coesão entre as partes envolvidas em dada ação (VASCONCELOS, 2004; CASTRO *et al.*, 2006). Por esse ambiente pouco estável, as políticas de gestão de pessoas são entendidas como mutantes, temporárias e contingentes (VASCONCELOS, 2004).

Conforme Davel e Vergara (2001), o modelo político de gestão de pessoas contempla os aspectos sociais, organizacionais e individuais como conflituosos, cabendo aos gestores da área de Gestão de Pessoas posicionarem-se como mediadores na integração dos diferentes interesses. Reforçando esse papel de mediação de conflitos e, ainda, a importância da dinâmica simbólica nas organizações, Castro *et al.* (2006, p. 47) afirmam que na concepção política de gestão de pessoas.

[...] reconhece-se, portanto, que a busca da mediação entre as exigências da empresa e os recursos ou condições que ela disponibiliza ao trabalhador para a consecução do seu trabalho pode se apresentar como um processo de negociação e ajustes conflituosos, justamente porque, nesse contexto, confrontam-se percepções, valores e crenças diferentes por parte tanto da empresa, quanto do empregado.

De acordo com Vasconcelos (2004) e Castro *et al.* (2006), as principais características do modelo político de gestão de pessoas são: busca de eficiência negociada; ambiente socialmente construído por meio da ação política de diferentes indivíduos e grupos; visão estratégica da área com o envolvimento dos dirigentes da organização, e não apenas de especialistas da área; presença de relações de poder, conflitos e busca de consenso, por meio da negociação; mudança organizacional constante como resposta ao ambiente socialmente construído e negociado; potencial de influência dos indivíduos nas ações realizadas no contexto organizacional, pois considera-se que estes possuem margem de manobra em seu nível organizacional; e organização como espaço de jogo estratégico, possibilidade de construção e negociação da harmonia, apesar dos conflitos.

Essas características são importantes, pois também conferem aos gestores da área e aos funcionários um papel mais ativo e participativo no contexto organizacional (VASCONCELOS, 2004; CASTRO *et al.*, 2006).

Embora atualmente muitas organizações, no sentido de se mostrarem atualizadas com a tendência de tornar esta área mais estratégica e inovadora, afirmam implementar um modelo mais inovador de gestão de pessoas, Vasconcelos (2004) afirma que a implementação dessas mudanças é bem mais lenta do que a mudança no discurso da gestão. Assim, percebe-se que muitas dessas organizações que afirmam possuir um modelo político de gestão possuem na prática uma estrutura que se assemelha ao modelo instrumental de gestão de pessoas, consolidando um distanciamento entre o discurso e a prática organizacional (VASCONCELOS, 2004; LACOMBE e TONELLI, 2005).

De acordo com Castro *et al.* (2006), as políticas praticadas pelos gestores nas organizações funcionam muito mais como instrumentos que buscam previsibilidade e controle, característicos do modelo instrumental de gestão de pessoas, do que como instituições que buscam a construção de meios de interação e interlocução efetiva entre dirigentes e funcionários, característicos do modelo político de gestão de pessoas.

Esse distanciamento entre teoria e prática não acarreta problemas de inconsistência apenas para os resultados das organizações, mas tem implicações também para os próprios profissionais. De acordo com Vasconcelos (2004, p. 9),

[...] muitos sentem-se cobrados de acordo com os novos padrões propostos – participação, iniciativa, inovação – quando na realidade não recebem treinamento ou condições para desenvolverem novas competências e mostrarem-se à altura destas novas exigências de *performance*. Esta distância entre o que lhes é exigido e as reais condições de trabalho aumentam o medo e o stress nas organizações, prejudicando a produtividade.

O modelo político de gestão de pessoas possui uma grande coerência com a implementação de políticas públicas, já que esse processo envolve gerenciar pessoas, considerando um ambiente dinâmico, constituído por diferentes interesses, no qual os implementadores das políticas, por possuírem margem de manobra, apresentam uma atuação ativa e, muitas vezes, interesses divergentes em relação aos da alta gestão. Existem no âmbito das organizações e na implementação de políticas públicas diferentes subjetividades, racionalidades e poderes, que geram formas de ação distintas daquelas, muitas vezes, previstas pela alta gestão e pelos formuladores, que caracterizam os aspectos simbólicos da organização, que também devem ser considerados.

Esses aspectos simbólicos, associado à autonomia dos implementadores, podem interferir na implementação das políticas, alterando, dessa forma, os resultados esperados. Ainda, considerando que o ambiente é socialmente construído e tendo em vista os diferentes interesses presentes nas organizações dos funcionários e da alta gestão, tem-se que a implementação das políticas de gestão de pessoas, sejam elas relacionadas à gestão do desempenho, da compensação e do desenvolvimento, dentre outros, precisa ser negociada com os indivíduos que irão implementá-las no contexto organizacional.

Por esses motivos, para que se compreenda o processo de implementação de uma dada política, não é possível considerar que os indivíduos implementadores são passivos e, portanto, meros executores. Deve-se, sim, considerar o fato de que o momento de implementação das políticas de gestão de pessoas acaba sendo, também, o momento de reelaboração destas políticas, conforme será discutido posteriormente.

Importante também se faz a caracterização da gestão de pessoas no setor público brasileiro, bem como a análise acerca dos impactos dos processos de reforma gerencial nessa área, para que seja possível compreender as características e o modelo de gestão de pessoas implementado em Minas Gerais. Tal análise é realizada na seção seguinte.

3. GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Esta seção tem por objetivo contextualizar a gestão de pessoas no setor público. Inicia-se pela caracterização do período de iniciativas voltadas para a Reforma do Estado, e seus impactos na gestão de pessoas. Também considera as características, disfunções e desafios da gestão de pessoas no contexto governamental.

3.1 A Reforma do Estado: características e limitações

A Reforma do Estado, que se tornou tema amplamente discutido em todo o mundo a partir, principalmente, da década de 1980, pode ser interpretada como uma resposta à crise do Estado, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, evidenciou a necessidade de redefinir as funções do Estado, o que culminou com a Reforma subsequente.

A crise do Estado, que se aprofunda a partir da década de 1980, possuiu, segundo Pereira (1998), pelo menos três vertentes principais: a crise fiscal; a crise no modo de intervenção do Estado no sistema econômico e social; e a crise do modelo burocrático de administração. Pereira (1998, p. 36) define essas vertentes da seguinte forma:

A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *Welfare State* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas. O caráter superado da forma burocrática de administrar o Estado manifestou-se, de um lado, nos custos crescentes da máquina estatal, e, de outro, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão.

A alternativa para a superação desta crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Essas transformações foram consolidadas em propostas de reformas ao redor do mundo, cujo objetivo foi conferir ao Estado maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e das necessidades dos cidadãos (FERREIRA, 1999). Para tanto, tornaram-se necessárias, a partir da perspectiva

dominante à época, a reconstrução do que significa recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; a redefinição das formas de intervenção nos âmbitos econômico e no social, por meio da contratação de organizações públicas não estatais; e a reforma da administração pública, mediante a implantação de uma administração pública gerencial (ABRUCIO, 1997; PEREIRA, 1998, GOMES 2009; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Inserida no contexto da Reforma do Estado, a reforma gerencial se apresentou como alternativa à superação da crise do modelo burocrático, mediante a introdução, no âmbito da administração pública, de mecanismos de gestão característicos da administração de empresas privadas (PAULA, 2005, CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). De acordo com Paula (2005), toma-se, inadequadamente, como premissa o modelo do setor privado, reconhecido como mais eficiente do que o setor público na proposição e aplicação de decisões administrativas, motivo pelo qual se incentiva a transposição de práticas gerenciais típicas daquele para este.

Diante desse contexto, dissemina-se, a partir da década de 1980, o denominado “modelo gerencial puro”, ou *New Public Management* (NPM), que, segundo Carneiro e Menicucci (2011), inclui as reformas do setor público, cujo modelo atacava as doutrinas da administração burocrática weberiana, visando substituir a ênfase nas regras pela ênfase em resultados. Esses autores afirmam que os problemas surgidos a partir da década de 1970 são entendidos como consequência do excesso de intervencionismo estatal na economia e nas relações sociais, apresentando forte sustentação na teoria econômica neoclássica.

Barzelay (2001) apud Longo (2007, p. 131) atribui a aparição da nova gestão pública ao

[...] efeito combinado de mudanças nos âmbitos da imagem (aceitação da ideia de que as organizações são ineficientes), do domínio (o da gestão pública – *public management policy domain*-, que se unifica mediante regras institucionais que afetam os recursos, as pessoas e os procedimentos, integrando-os) e da jurisdição (a das agências centrais responsáveis pelo orçamento, que se amplia e inclui responsabilidade sobre as políticas globais de gestão pública).

A NPM apresenta-se, portanto, como solução à necessidade de reduzir o escopo de atuação na economia e, ainda, de reestruturar o aparato organizacional e dos mecanismos que o Estado dispõe para governar.

Nesse contexto, busca-se a introdução de técnicas mais modernas e eficientes de gestão que sejam capazes de melhorar a qualidade dos serviços, incorporando iniciativas como aumento

da competição, autonomia dos gestores, concessão de remuneração e de incentivos com base em avaliação de desempenho e desagregação, que se refere ao recorte de hierarquias grandes, para facilitar o controle, à flexibilização de práticas governamentais de pessoal, à tecnologia de informação, à gestão de compras e a outras funções (GOMES, 2009; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

A reforma gerencial atua, segundo Pereira (1998), em três dimensões principais: a institucional-legal, voltada para a criação de instituições normativas e organizacionais capazes de facilitar a gestão do bem público; a cultural, que busca promover a mudança da cultura burocrática para a gerencial; e a gestão, que objetiva introduzir novas ideias e práticas gerenciais, marcadas pela busca de serviços públicos de qualidade e pela redução nos custos da prestação destes serviços.

Conforme Carneiro e Menicucci (2011), para evitar o desperdício de recursos e a ineficiência, característicos do modelo burocrático, sugere-se a realização de mudanças institucionais que envolvam: estruturas descentralizadas de gestão, delegação e aumento de autonomia decisória na alocação de recursos; adoção de incentivos ao alinhamento de conduta; e substituição de mecanismos de controle *ex-ante* por *ex-post*.

No que tange às reformas gerenciais disseminadas a partir da década de 1980, Carneiro e Menicucci (2011) observam, ainda, o forte componente de isomorfismo¹ coercitivo e normativo que envolve a difusão dos princípios da NPM, tendo em vista que a adesão das reformas é fortemente apoiada e incentivada externamente por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), inclusive como condição para a concessão de empréstimos e financiamentos. Ainda no que tange ao isomorfismo, tais autores argumentam que é possível observar ainda o isomorfismo do tipo mimético, já que os reformadores adotaram uma padronização, aplicando de forma universal fórmulas pouco fundamentadas e desconsiderando o desenho institucional e a realidade de cada país.

Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que o uso recorrente dos termos e das propostas

¹ O conceito de isomorfismo é mais bem discutido na seção 5.

reformas em diversos países sugere a existência de uma tendência geral de adoção de medidas e ações que sinalizam um padrão comum de reforma administrativa aplicada de forma generalizada no setor público.

Alguns autores, todavia, apontam diversos limites da NPM, afirmando que esta reforça a separação entre política e administração, não considera a dimensão sociopolítica da gestão e se configura como pouco democrática (BRUGUÉ, 2004; PAULA, 2005; GOMES, 2009; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Carneiro e Menicucci (2011, p. 38), analisando Peters (1996), afirmam que as reformas levaram a um "Estado esvaziado", tendo em vista a perda de legitimidade e a relativa desconfiança quanto à atuação do Estado, à redução de papel na provisão direta de ações e programas, por meio de privatizações e desregulamentações, e a diminuição do poder e autonomia dos funcionários públicos. Neste último aspecto, Carneiro e Menicucci (2011, p. 39) afirmam que "as reformas levaram a um retrocesso e a certa marginalização na participação dos funcionários no processo de elaboração das políticas públicas, visando diminuir seu poder e autonomia", institucionalizando a então criticada dicotomia política-administração, já que os funcionários estão sendo convertidos em meros executores.

Carneiro e Menicucci (2011) destacam, ainda, que os esforços, sobretudo na América Latina, enfatizaram a redução de custos em detrimento de melhorias no desempenho, tendo em vista que foram motivadas, principalmente, por propósito de natureza macroeconômica, enfatizando o ajuste fiscal. Ademais, esse autores afirmam que há certo consenso na literatura referente ao fracasso das reformas ocorridas no âmbito da NPM, que podem ser sintetizados nos seguintes aspectos:

- Forma de implementação - implementação parcial e incompleta de políticas e universal, ou seja, políticas padronizadas implementadas em diferentes contextos, com adesões formalistas ou cerimoniais à reforma motivada, seja pela imposição de organismos internacionais (isomorfismo coercitivo), seja pela necessidade de passar à sociedade uma imagem positiva para a sociedade quanto à modernização e inovação da administração pública (isomorfismo mimético), ou seja, via sugestões e orientações repassadas por consultorias (isomorfismo mimético), considerando uma replicação de padrões e uma autoreprodução de paradoxos institucionais.

- Incerteza quanto aos resultados - não há nenhuma avaliação criteriosa e abrangente que comprove que as mudanças implementadas trouxeram ganhos de produtividade ou de melhoria de bem estar social, conforme apregoado. Pelo contrário, há evidências de que as reformas acumulam mais fracassos do que sucessos.

- Existência de paradoxos - existem vários tensionamentos surgidos a partir da implementação da NPM no setor público, tais como: busca por autonomia decisória e flexibilidade em um contexto, cuja legitimidade está apoiada em regras de fundamentação legal; tratamento do cidadão como consumidor, esvaziando em muito seu controle político; e busca de controle e mensuração de resultados, por meio de indicadores de desempenho para serviços que não são propriamente observáveis ou mensuráveis.

- Caráter inovador das propostas - os autores argumentam que os princípios trazidos pela NPM não são novos, não rompendo com a burocracia weberiana, estabelecendo apenas uma forma diferente de controle e automatização de procedimentos.

- Déficit democrático e de *accountability* - pouca preocupação com a dimensão política, a participação social e a implementação de espaços efetivos de deliberação.

Quanto ao controle, Carneiro e Menicucci (2011) argumentam que se observa na NPM excessiva preocupação com os controles derivados da avaliação de resultados em detrimento da busca pela efetiva melhoria da administração pública, tornando os indicadores um fim em si mesmo, assim como os procedimentos, no modelo burocrático.

Paula (2005, p. 82), analisando as limitações da NPM, as identifica como:

- formação de uma nova elite burocrática;
- centralização do poder nas instâncias executivas;
- inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público;
- dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão;
- incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2000), a Nova Gestão Pública não contempla a resolução de questões fundamentais presentes na velha gestão pública, caracterizada como burocrática e hierárquica. Para o autor, questões como neutralidade da política, estrutura organizacional centralizada, decisões tomadas de cima para baixo, sistemas fechados que

limitam a participação dos interessados e a centralidade do poder governamental nas relações sociais persistem nas administrações públicas contemporâneas, não obstante as ações implementadas na busca de uma nova gestão pública.

De acordo com Rhodes (1996), as limitações da Nova Gestão Pública relacionam-se ao fato de que esta possui foco intraorganizacional, concedendo pouca atenção ao interorganizacional e à necessidade de negociação e compartilhamento de recursos e objetivos; é obcecada por objetivos, estimulando a competição por incentivo, mas mascara a necessidade de cooperação e confiança necessárias para a articulação entre os atores; possui foco em resultados, mas há problemas para a identificação de quem alcança esse resultado; e caracteriza-se pelo baixo nível de interdependência entre os atores, muitas vezes, originadas da baixa confiança para negociação.

A Nova Gestão Pública possui fragilidades que, segundo Rhodes (1996), revelam: a fragmentação relacionada à implementação e ao controle de políticas públicas; a dificuldade de coordenação e de direção, tendo em vista que a realidade que envolve os diversos atores e organizações é bem mais complexa do que o modelo da nova gestão pública identifica; e a consequente falta de conexão entre estes diferentes atores.

Diante dessas questões, autores defendem que a melhoria da gestão pública não pode depender apenas de iniciativas voluntaristas e isoladas, mas passa por buscar um reformismo mais aberto, pautado na democratização do Estado e na implementação efetiva de mecanismos de *accountability* e participação social (RHODES, 1996; DENHARDT e DENHARDT, 2000; PAULA, 2005; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

3.2 A Reforma do Estado e o impacto na gestão de pessoas no setor público

Inserida no contexto das transformações que ocorrem na administração pública em âmbito mundial, a Reforma do Estado ocorreu no Brasil a partir da década de 1990, como solução à crise do Estado brasileiro, que, assim como os demais países, apresentava deficiência na coordenação do sistema econômico, necessidade de ajuste fiscal e ineficiência do modelo burocrático. A crise econômica e fiscal que afetou os diversos países da América Latina a partir do final da década de 1970 teve como um dos fatores geradores o segundo choque do petróleo e se apresentou como reflexo das “distorções” provocadas pelas ações implementadas pelo Estado desenvolvimentista, que, em alguma medida, resultaram no

aumento do déficit público, na elevação dos níveis de endividamento externo e na poupança pública negativa. O Estado viu-se incapaz de oferecer os serviços e de formular as políticas públicas demandadas pela sociedade.

A reforma gerencial, que se consolidou no Brasil em 1995, a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, também apresentou como objetivos fundamentais fortalecer a capacidade de gestão do Estado e buscar a modernização da administração pública. Nesse sentido, apresentou-se como uma solução à crise do Estado brasileiro.

Paula (2001) afirma que esta reforma se revelou como um desdobramento do ajuste estrutural iniciado com a adesão da economia brasileira às indicações do *Consenso de Washington*, no Governo Collor de Melo. Essas indicações apontavam como respostas à crise do Estado brasileiro a necessidade de adotar práticas neoliberais, por meio do *downsizing* e da redução das funções e papéis do Estado.

Nos anos de 1990, com a intensificação das críticas ao ideário neoliberal, baseadas em experiências fracassadas de ajuste estrutural, optou-se, a partir do primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, pela substituição das palavras “‘redução do Estado’ e ‘transferência de suas funções’ em favor da expressão ‘reforma dos institutos legais e estatais’, reforma esta que teria como objetivo tornar o Estado mais ‘administrável’ pelos burocratas” (PAULA, 2001. p. 6).

No Brasil, difundiu-se também a necessidade de aplicação no setor público de ferramentas oriundas do setor privado, bem como a disseminação da cultura do empreendedorismo, fundamentada nos esforços individuais e na garantia de controle, eficiência e competitividade.

Paula (2005) destaca que a reforma no Brasil acabou por enfatizar em demasia o ajuste fiscal, não conseguindo conciliá-lo com o redesenho institucional necessário. Além disso, a autora destaca que, apesar de os idealizadores da Reforma a considerarem como democrática, essa o foi apenas em sentido formal, já que obteve legitimidade institucional, por ter sido discutida e aprovada no Congresso Nacional. No entanto, segundo a autora, não há como se falar em participação social, já que predominou a ignorância da opinião pública em relação à reforma adotada.

Brugué (2004), Paula (2005) e Carneiro e Menicucci (2011) afirmam ser necessário pensar

em vias alternativas de desenvolvimento e de atuação do Estado que leve em consideração a dimensão política, pensando na gestão pública em articulação com a dimensão democrática, não se restringindo apenas a aspectos instrumentais e técnicos e à eficiência. Os autores afirmam que apenas a participação da sociedade pode efetivamente definir os objetivos de desenvolvimento e os meios para alcançá-los.

Trata-se da conciliação da elaboração e implementação da política pública com a dimensão política, considerando os dilemas e desafios da administração pública contemporânea não apenas como um problema que possa ser resolvido com o uso dos melhores instrumentos, mas também como participação, transparência e democracia, ainda que as respostas não sejam tecnicamente as melhores.

Carneiro e Menicucci (2011) e Paula (2005) salientam a necessidade de entender a eficiência em uma perspectiva social que leve em consideração não apenas o custo de produção, mas também a qualidade e a cobertura com que os serviços chegam à população.

Brugué (2004) analisa a possibilidade de utilização da democracia deliberativa no funcionamento interno da administração pública. Argumenta a necessidade de promover o desenvolvimento sob dois pilares, sendo eles a confiança e a mediação. Trata-se da substituição da autoridade pela comunicação e diálogo, que pressupõe autonomia, descentralização e construção de confiança entre os envolvidos, substituindo a direção de cima para lideranças mediadoras, com habilidades relacionais.

Apesar dessas limitações, pode-se afirmar que os pressupostos da Reforma do Estado e a disseminação do modelo gerencial no âmbito do setor público impactaram a gestão de pessoas na administração pública. A necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos e a busca por maior eficiência não apenas nos processos, mas também na formulação e implementação de políticas públicas passa pela reestruturação da gestão de pessoas e, conseqüentemente, pela qualificação dos funcionários, para que estes estejam aptos a alcançarem aos objetivos do setor público.

Conforme Gaetani (1998), apenas com as transformações orientadas para a reforma do Estado é que a área de Gestão de Pessoas passou a ser focalizada. Porém, em um primeiro momento as pressões pela redução do aparato do Estado apontavam insistentemente para a redução dos

gastos públicos com pessoal, caracterizando-se como medida essencial à reestruturação das finanças públicas e à liberação de recursos para investimentos produtivos no âmbito social.

Essas primeiras iniciativas de reforma, denominadas “reformas de primeira geração”, pretendiam a melhoria e a modernização do aparato do Estado como decorrência de sua mera redução, caracterizada em termos de áreas de atuação do Estado e, principalmente, de redução de efetivos dos órgãos públicos (RAMIÓ, 2008).

A preocupação central estava relacionada à necessidade de reduzir a folha de pagamentos e de priorizar o *downsizing* em detrimento da reformulação de práticas e políticas de gestão de pessoas que efetivamente conferissem relevância no que tange à profissionalização e ao desenvolvimento das pessoas. Embora, o discurso demonstrasse significativa atenção à profissionalização na gestão pública, abrangendo a reformulação dos sistemas de recrutamento e seleção, política de carreiras e salários, formação e desenvolvimento, promoção e benefícios e mobilidade. Bem como na sistemática de concurso público, esta questão não se difundiu por meio dos reformistas, deixando de provocar, portanto, a efetivação dessas práticas (GAETANI, 1998).

De acordo com Nogueira e Santana (2002), tais processos de reforma, característicos da primeira geração, negligenciaram a relevância da gestão de pessoas, a partir do momento em que enfatizaram de forma excessiva a necessidade de diminuir o aparato de Estado e também o combate à burocracia.

Assim, nas palavras de Ramió (2008, p. 83):

Con esta orientación, los principales éxitos de estas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos, lo comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Após a percepção de que as políticas de *downsizing* não alcançaram os objetivos de eficiência e modernização pretendidos pelas reformas do setor público, maior atenção passou a ser dada à reformulação das práticas e políticas de gestão de pessoas, com base no entendimento de que as reais mudanças na qualidade dos serviços públicos somente ocorreriam por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento dos recursos humanos.

Torna-se clara, neste momento, a ideia de que as mudanças nas legislações e constituições, as revisões na estrutura organizacional e nos processos e a utilização de tecnologias avançadas não seriam suficientes para mudar o funcionamento das organizações públicas. Busca-se, ainda, a internalização dos princípios de eficiência e eficácia nos servidores públicos e a participação destes nos processos de mudanças. Essa participação ocorre por meio da transformação das condutas e dos comportamentos dos indivíduos e do alinhamento destes às demandas da sociedade, refletidas nas demandas das organizações públicas. Ambas as orientações se constituem em responsabilidade da gestão de pessoas, que passa, então, a ser repensada no âmbito do setor público, a partir da segunda geração de reformas.

No contexto da segunda geração de reformas, exemplos de mudanças na gestão de pessoas no setor público podem ser encontrados nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No contexto de crise do Estado associada à deficiência crítica de habilidades gerenciais por grande parte dos servidores públicos, estes países adotaram medidas para melhorar a capacitação e a profissionalização dos servidores públicos, visualizando, em última instância, o incremento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Nesse intuito, esses países adotaram medidas como a elevação dos salários no setor público, tornando-os mais competitivos em relação ao setor privado. A melhoria destes salários se deu de diferentes formas em diferentes países. O Reino Unido e a Suíça adotaram uma estrutura de pagamento mais flexível de recompensas, baseando-a não apenas em critérios como tempo de serviço, mas também no desempenho dos servidores. A Alemanha, a Áustria e a Coreia simplesmente ajustaram os salários para atrair trabalhadores, com base na demanda de mercado e na necessidade de especialistas, visando à redução da defasagem da remuneração entre o setor público e o privado (OCDE, 2000). A Suécia também se destacou pela implementação de uma política salarial inovadora no serviço público (OCDE, 1998).

Outra medida adotada pelos países membros da OCDE foi o investimento em capacitação e formação continuada dos servidores (OCDE, 2000), como ocorreu na Nova Zelândia, que implementou um programa de trabalho baseado no desenvolvimento, treinamento, suporte técnico dos servidores e disseminação de melhores práticas.

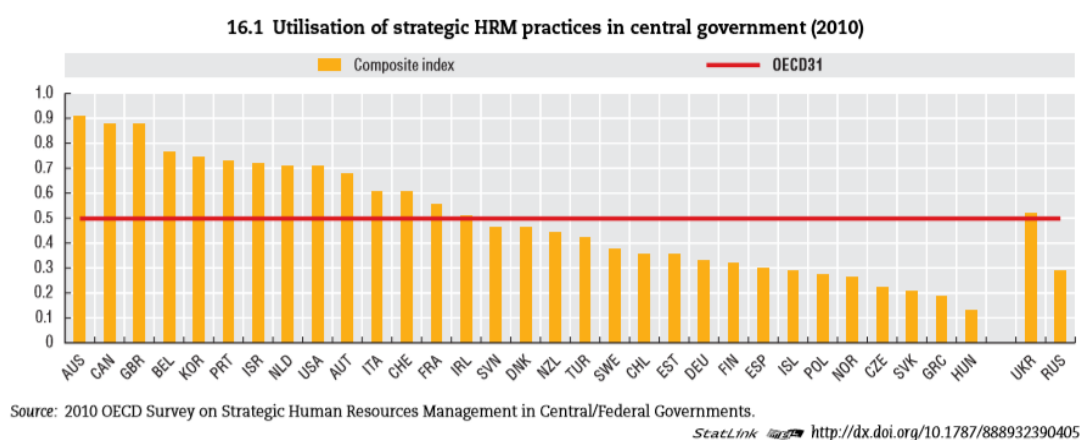
Países como Japão e Coreia buscaram o desenvolvimento e a profissionalização do servidor público por meio da realização de programas de intercâmbio temporário de profissionais entre a iniciativa pública e a privada. Um dos principais benefícios encontrados por estes governos

relaciona-se à troca de experiências. Isso ocorreu tanto pelo contato do setor público com o profissional da iniciativa privada quanto pelo aprendizado adquirido pelo servidor público durante o intercâmbio na iniciativa privada (OCDE, 2000). A mobilidade intragovernamental de membros de alto escalão foi ainda uma política incentivada por países como França e Canadá (OCDE, 1998).

As mudanças implementadas na gestão de pessoas do setor público pelos países membros da OCDE foram, em grande medida, norteadas pelo conceito de flexibilidade, que envolve a tentativa de diminuir a uniformidade e a padronização das regras e pelas políticas que envolvem a gestão de pessoas. A Figura 1 apresenta o ranking dos países membros da OCDE, considerando a implementação de políticas e práticas de gestão de pessoas estratégica no governo central de cada país. Entre os cinco primeiro colocados estão: Austrália, Canadá, Grã Bretanha, Bélgica e Coreia.

Figura 1

Ranking dos países da OCDE quanto à utilização de práticas de gestão de pessoas no governo central (2010)



Fonte: OCDE, 2011, p. 91

De acordo com a OCDE², a Austrália possui destaque em políticas como: utilização de avaliações de desempenho regulares; recrutamento realizado por meio de entrevista, sendo a maioria dos postos abertos a candidatos externos; promoções baseadas no mérito dos candidatos; remuneração, baseada nas avaliações, mas também em outros critérios de

² Informações sobre os países da OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>.

desempenho, incluindo pontualidade das atividades e resultados, qualidade das entregas, relação custo-eficácia do trabalho, valores e melhoria de competências; e programa de diversidade no local de trabalho que valoriza as diferenças e busca promover a igualdade no emprego.

O Canadá, segundo país melhor posicionado, possui como políticas de destaque na área de gestão de pessoas, as seguintes: entrada no setor público voltada para um posto específico e baseada em um processo competitivo direcionado para o público interno e externo; promoções baseadas em critérios de mérito pré-estabelecidas para cada cargo a ser preenchido, podendo incluir experiência, qualificação educacional, conclusão de programas de formação, certificações profissionais, entre outros; qualificações educacionais para todos os níveis hierárquicos, além da exigência de certificação ocupacional que cria uma restrição formal à promoção dentro de alguns grupos; sólido programa de gestão por competências projetado para refletir as competências essenciais, exigidas de todos os empregados, competências de unidades setoriais, para certos postos de trabalho, e competências técnicas, relacionadas com trabalhos específicos.

No que tange ao Reino Unido, destacam-se políticas como: promoções baseadas em competências, não havendo restrições formais à promoção entre os níveis hierárquicos, disponibilização de dias no ano para que o servidor invista na aprendizagem e desenvolvimento, contemplando uma ampla gama de formas de aprendizagem, incluindo *e-learning*, a formação tradicional e outras atividades de desenvolvimento.

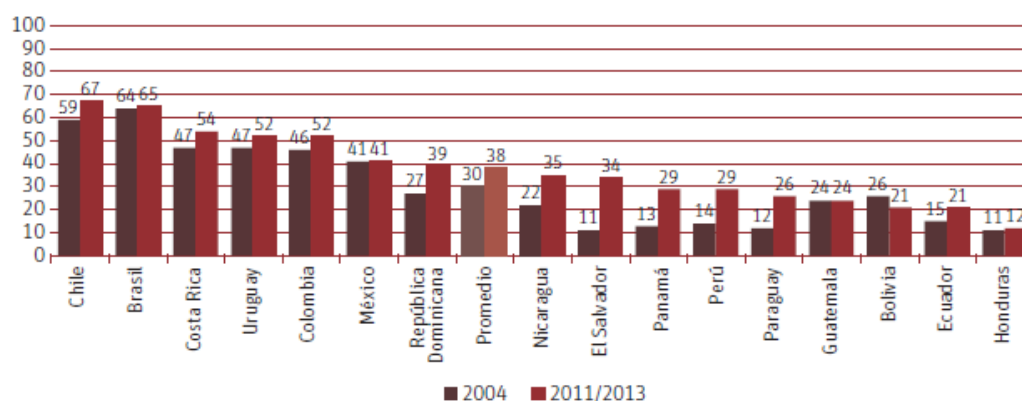
A Bélgica, por sua vez, se sobressai no que tange a uma gestão estratégica de pessoas, em função da busca constante pelo alinhamento das políticas e práticas de RH aos objetivos estratégicos do setor público belgíco e pela realização de um planejamento sistemático da força de trabalho que abrange uma ampla gama de aspectos em uma perspectiva de longo prazo. Neste país, o recrutamento também é baseado em competências e o salário base dos servidores públicos é definido por meio de negociação coletiva. Os anos de experiência, as qualificações e as avaliações de desempenho são fatores considerados nos processos de promoção. Há possibilidade de mobilidade externa, embora esta não seja incentivada pelo governo. Todos os ingressantes no serviço público recebem um treinamento introdutório e os funcionários públicos recebem, em média, 3 a 5 dias de treinamento por ano. A Bélgica é um dos cinco países da OCDE que não utiliza remuneração por desempenho.

Por fim, a Coreia, diferentemente de muitos países da OCDE que apresentam uma tendência de aproximação das regras que regulamentam o emprego público e privado - a exemplo inclusive da Austrália e do Canadá - se destaca pela existência de regulamentos de emprego que difere em várias questões, se comparado o setor privado com o público. Existe neste país a possibilidade de mobilidade interna e externa, sendo que os funcionários públicos em cargos externos ao serviço público mantêm o direito de regresso a seus postos, porém, não possuem qualquer custo, caso não retornem. No que se refere ao treinamento e desenvolvimento, todos os candidatos para o serviço público passam por um treinamento inicial. A formação continuada é obrigatória, sendo que as horas anuais destinadas à capacitação variam de acordo com cada órgão.

Ainda no contexto da segunda geração de reformas, diversos avanços podem ser percebidos nos países da América Latina quanto à profissionalização do serviço público e à melhoria da gestão de pessoas, segundo dados do BID (2014). Conforme o Gráfico 1, embora haja nítida disparidade entre as diferentes experiências, grande parte dos países da América Latina obteve avanços nessa área desde 2004, tendo como destaques o El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana, que, embora ainda estivessem em situação crítica, apresentaram significativo progresso com a implementação de políticas, tais como: elaboração de instrumentos normativos, fortalecimento dos órgãos centrais de gestão de pessoas, implementação de sistemas de informação e priorização do mérito como requisito de acesso ao serviço público, sobretudo via concurso público.

Gráfico 1
Índice de desenvolvimento do serviço civil dos países da América Latina de 2004 a 2013³

³ De acordo com metodologia do BID, os países podem ser classificados em três níveis de desenvolvimento distintos, a saber: entre 0 e 39 pontos, baixo desenvolvimento; entre 40 e 59, médio desenvolvimento; e entre 60 e 100 pontos, sistemas profissionais. São considerados para identificação do nível de desenvolvimento do serviço civil: existência e qualidade de políticas e práticas de gestão de pessoas relacionadas aos subsistemas de planejamento da força de trabalho; organização do trabalho; gestão do emprego; gestão do desenvolvimento; gestão da compensação; gestão do desempenho; e gestão das relações humanas e sociais. E, mais, questões como eficiência, mérito, consistência estrutural e capacidade funcional.



Fonte: BID, 2014, p. 21

Destaca-se também a experiência do Chile, que, além de apresentar uma situação original positiva se comparada à média dos países da América Latina, obteve muitos avanços, sobretudo no fortalecimento de um Sistema de Direção Pública, profissionalizando e qualificando a alta direção do governo, além da implementação de critérios mais competitivos para seleção de contratados temporários e fortalecimento do órgão central de gestão de pessoas (BID, 2014).

No que tange ao Brasil, o relatório o coloca no grupo de países que, embora tivessem uma posição inicial favorável no momento da primeira avaliação do BID, em 2004, não obtiveram avanços tão significativos na melhoria da gestão de pessoas, conforme pode ser visto no Gráfico 1. Não obstante ainda se encontrar na segunda posição de desenvolvimento do serviço civil e da gestão de pessoas entre os países da América Latina, perdendo apenas para o Chile, o relatório ressalta que em 2013 havia no Brasil menor dinamismo no processo de consolidação de uma gestão de pessoas mais estratégica se comparado ao primeiro momento de observação (2004).

O Quadro 1 sintetiza os principais avanços obtidos por cada um dos países da América Latina.

Quadro 1
Avanços obtidos na profissionalização do serviço civil e na gestão de pessoas pelos países da América Latina de 2004 a 2013.

(continua)

<i>País</i>	<i>Principais avanços</i>
El Salvador	- Criação de uma unidade de coordenação da gestão de pessoas; - Descrição de postos de trabalho; - Implementação gradual de concursos; - Reestruturação salarial.
Panamá	- Planejamento e unificação do sistema de cargos; - Abertura para realização de concursos; - Maior aproximação do governo com o sindicato.
Peru	- Criação de uma coordenação nacional do serviço público e de um corpo de gestores públicos; - Introdução de normas para capacitação e avaliação de desempenhos dos servidores públicos.
Paraguai	- Implementação de ferramentas de gestão, tais como sistemas de informação; - Definição e descrição de postos de trabalho; - Melhoria e gestão do sistema de remunerações.
Nicarágua	- Definição e descrição de postos de trabalho e perfis profissionais; - Abertura para realização de concursos; - Fortalecimento da carreira administrativa; - Presença de instâncias de controle do serviço civil e da gestão de pessoas. - Implementação de sistemas de informação; - Implementação de sistema de avaliação de desempenho.
República Dominicana	- Definição e descrição de postos de trabalho; - Implementação de formas de ingresso baseado no mérito; - Aperfeiçoamento do sistema de remuneração; - Experiência piloto de avaliação de desempenho.
Chile	- Fortalecimento da entidade gestora do Serviço Civil e de políticas de gestão de pessoas; - Fortalecimento do Sistema de Alta Direção Pública; - Ampliação dos procedimentos de seleção competitiva; - Melhoria da implementação das políticas de Gestão de pessoas como um todo; - Alcance de maior coerência estratégica das políticas de gestão de pessoas.
Costa Rica	- Implementação de sistema de informação; - Reajustes salariais usados para reduzir a falta de equidade salarial; - Elaboração do marco regulador para avaliação de desempenho e avaliação do clima organizacional;
Colômbia	- Implementação de uma Comissão Nacional de Serviço Civil; - Implementação gradual de concursos públicos e da utilização do mérito como critério de acesso ao serviço público.
Equador	- Regulamentação de uma nova lei para o serviço civil; - Implementação de concursos públicos; - Realização de ajustes e adequações salarial.
Uruguai	- Implementação de sistemas de informação; - Maior transparência no acesso ao serviço público; - Elaboração de um novo Estatuto do Servidor Público; - Aperfeiçoamento do modelo de carreira do governo central; - Reorganização da Escola Nacional de Administração Pública.

(conclusão)

<i>País</i>	<i>Principais avanços</i>
Brasil	- Fortalecimento do mérito como critério para as políticas de gestão de pessoas; - Democratização das relações trabalhistas; - Adoção de um sistema de avaliação de desempenho.
Honduras	- Melhoria na disponibilização de informações, por meio de um Sistema de Informação e Administração de gestão de pessoas; - Tentativa de limitar a arbitrariedade na contratação de pessoal; - Adoção de um sistema de avaliação de desempenho.
Guatemala	- Avanços moderados na implementação de sistemas de informação. - (mesma pontuação de 2004)
México	- Regulamentação de uma nova lei para o serviço civil; - (mesma pontuação de 2004)
Bolívia	- Único país que retrocedeu em suas políticas de profissionalização e fortalecimento da gestão de pessoas, desde 2004.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações de BID (2014).

Em termos de subsistemas de gestão de pessoas e considerando a média geral dos países, tem-se que os principais avanços obtidos pelos países da América Latina foram em políticas e práticas dos subsistemas de planejamento e de organização do trabalho. Os subsistemas de gestão do desempenho e de gestão da compensação foram aqueles que apresentaram progressos menos significativos (BID, 2014).

Não obstante esses avanços, alguns desafios ainda precisam ser superados pela área de Gestão de Pessoas no setor público, conforme é discutido adiante, que servem de orientação para a formulação e implementação de novas políticas de gestão de pessoas ou de melhorias daquelas já existentes, no sentido de alcançar uma gestão mais estratégica de pessoas.

3.3 Gestão de pessoas no contexto da reforma do setor público: características e desafios

A partir da perspectiva de reforma gerencial no setor público e não obstante os avanços anteriormente discutidos, percebem-se inúmeras disfunções dos sistemas de gestão de pessoas na administração pública contemporânea, que passam a ser alvo de discussões e de propostas de mudanças. Elas ocorrem de forma gradativa e em graus diferentes conforme a complexidade do tema. Longo (2007, p. 133) resume estas disfunções da seguinte forma:

- Um excesso de uniformidade nos padrões reguladores do emprego público reduz a capacidade de adaptações a ambientes plurais e dinâmicos e de reação diante das mudanças.
- Há regulamentos em demasia, o que provoca um alto e excessivo grau de padronização das práticas de pessoal.

- A gestão está excessivamente centralizada. Os dirigentes dispõem de pouca autonomia para o exercício de suas responsabilidades na gestão de seus recursos humanos.
- A organização do trabalho (estruturas e postos) está engessada e fragmentada. Com frequência, deriva da lei ou de acordos coletivos centralizados e não de decisões adotadas em função de gestão. Há excesso de especificação das tarefas, introduzindo rigidez na atribuição do trabalho.
- A mobilidade é baixa, tanto em sua dimensão interna como externa. A mobilidade interna fica dificultada pelo excesso de regulamentações de tarefas, já mencionado e, às vezes, pela existência de barreiras horizontais e verticais.
- Os sistemas de recrutamento e seleção são longos, complexos e excessivamente formalizados. Neles, é atribuído peso excessivo aos conhecimentos e méritos formais.
- Constatamos um excesso de segurança (percepção de estabilidade garantida) no trabalho.
- A ascensão é dificultada pela existência de barreiras de graduação que dificultam as promoções. Com frequência, é atribuído peso excessivo à antiguidade.
- A retribuição se dá freqüentemente pela graduação ou categoria e não pelo cargo, vinculando o salário à responsabilidade assumida e às cargas de trabalho reais. As graduações podem converter-se, além disso, em barreiras para a progressão salarial.
- Existe separação quase absoluta entre o desempenho no cargo e o funcionamento dos sistemas de promoção e retribuição. As experiências de retribuição ao desempenho chocam-se com a inexistência de mecanismos eficazes de avaliação.
- Os sistemas se ressentem da baixa capacidade de produção de competências e de perfis diretivos.
- Os estilos dirigentes tendem ao paternalismo. Frequentemente adotam condutas mais de apoio ao pessoal do que de exigência.
- Impera o coletivismo nas relações laborais, entrando em colisão com as necessidades crescentes de segmentação e personalização das práticas de pessoal. Às vezes, detecta-se uma tendência a um alto grau de conflito.

A partir dessas disfunções, medidas passam a ser pensadas no sentido de minimizar tais deficiências e de desenvolver um sistema integrado e estratégico de gestão de pessoas que priorize a integração dos subsistemas de gestão e, principalmente, o alinhamento do sistema e das pessoas ao objetivo de buscar qualidade na prestação dos serviços.

Quanto às políticas aqui estudadas, ressalta-se que avaliação de desempenho individual

buscou solucionar problemas como: excesso de segurança; deslocamento entre promoções, remunerações e desempenho, que concede peso excessivo à antiguidade e à remuneração funcional; e ausência de mecanismos eficazes de avaliação. A certificação ocupacional, por sua vez, possui como foco a melhoria da qualidade do processo de indicação de ocupantes de cargos comissionados, contribuindo para a profissionalização e ampliação de competências e de gestores com perfis diretivos.

Para Nogueira e Santana (2002), a atual gestão de pessoas no setor público apoia-se na busca da descentralização e da intermediação entre o caráter inevitável da burocracia e a missão que as organizações públicas precisam cumprir em termos de responsabilidade e transparência. A participação da alta gerência na delimitação da estratégia de recursos humanos e na gestão de pessoas e o alinhamento às metas estratégicas e valores dos órgãos públicos caracterizam os desafios do atual contexto da área no setor público. Significa dizer que a gestão de pessoas no setor público possui o desafio de alcançar uma perspectiva estratégica.

Conforme documento elaborado pela ONU (2006), o desenvolvimento de uma gestão de pessoas estratégica no setor público precisa contemplar a centralização das funções em um único órgão estratégico. Mas, ao mesmo tempo, a gestão e a implementação das funções, políticas e ferramentas de gestão de pessoas precisam ser descentralizadas para unidades menores. Este texto defende que um serviço público imparcial, profissional e responsivo precisa ser institucionalizado e protegido por um órgão central, que se caracterizaria como o guardião dos valores e princípios. A aplicação e a gestão destes valores e princípios devem ser de responsabilidade de unidades descentralizadas, que estão mais próximas dos indivíduos e servidores. Assim, uma GRH estratégica unifica a determinação de políticas em um órgão central, mas descentraliza a implementação para unidades menores.

Outra importante característica associada à Reforma do Estado no que tange à gestão de pessoas refere-se à introdução do princípio de flexibilidade e fortalecimento do mérito na gestão pública. Segundo a ONU (2006), uma reforma no marco legal e regulatório não pode ocorrer sem o devido destaque a estes dois princípios. A flexibilidade refere-se à necessidade de modernização de processos e princípios para o adequado e pronto atendimento das demandas diversificadas e personalizadas dos cidadãos. Quanto ao mérito, a intensificação deste princípio na administração pública não apenas se refere à seleção da pessoa mais bem qualificada para ocupar determinado cargo, mas constitui também a valorização das

qualificações e competências dos servidores.

Quanto a estes princípios, Longo (2007) afirma que a busca pelo mérito e pela flexibilidade precisa ser concomitante, ocorrendo de forma complementar. Desse modo, flexibilidade sem mérito permite o benefício de todos e a expansão do nepotismo e da arbitrariedade. Mérito sem flexibilidade, por sua vez, tende a se transformar em mero cumprimento de regras formais, com excessivo valor às rotinas e à ineficiência de políticas e práticas. Para este autor, a presença de um destes princípios em detrimento de outros gera disfuncionalidade, seja promovendo o utilitarismo, seja possibilitando o excessivo formalismo.

Nesse contexto, a implementação de políticas e práticas de gestão de pessoas tem sido discutida no âmbito do setor público, ao redor de questões como: profissionalização da gestão pública, flexibilidade, descentralização, mérito, integração de sistemas, desempenho, capacitação, desenvolvimento, valorização dos servidores por meio de políticas de relações humanas e sociais e mudança na imagem e atuação dos servidores perante a sociedade (LONGO, 2007; ONU, 2006).

A gestão do desempenho, um dos focos desta tese, de acordo com Longo (2007) tem o propósito de influenciar e impactar o desempenho dos funcionários, provocando o alinhamento de suas ações às prioridades da organização e ampliando a contribuição de cada um à estratégia organizacional.

Acrescenta-se ainda o objetivo primordial de promover o desenvolvimento do servidor a partir dos resultados da avaliação. Para que uma avaliação de desempenho não se torne um fim em si mesmo, buscando de maneira irracional o alcance de metas quantitativas, é fundamental que esta esteja voltada a desenvolver no funcionário as competências eventualmente deficientes, sinalizadas pelas avaliações. Esse desenvolvimento deve ocorrer por meio de capacitações, treinamentos e, ainda, possibilidades de desenvolvimento profissional, entendendo como progressões e promoções na carreira.

No que tange à integração entre o subsistema de desempenho e o de desenvolvimento, Pontes (1996, p. 114) afirma que “o processo de integração culmina com um plano de desenvolvimento individual para as pessoas com potencial para crescimento, que pode constituir-se em treinamento, rodízios, atribuição de novas atividades, estágios, entre outras

formas de desenvolvimento”.

Levinson (1997, p. 190) explica que as avaliações de desempenho têm como objetivo:

Fornecer feedback adequado a todas as pessoas sobre seu desempenho; servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direção à adoção de hábitos de trabalho mais eficazes; e fornecer aos gerentes dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações.

Pontes (1996, p. 143) afirma que, embora a utilização da avaliação de desempenho para fins salariais seja questionada não há nenhuma crítica na "utilização da avaliação de desempenho com fins, também de servir de subsídio para promoções de pessoal na empresa, desde que utilizado um método que, de fato, avalie desempenho”.

Ressalta-se que a associação da avaliação de desempenho à concessão de remunerações e promoções não é consenso entre os teóricos. De acordo com Orsi e Silva (2014), uma das dificuldades do sistema de avaliação de desempenho refere-se justamente à relação direta entre avaliação e promoção funcional e remuneração. Os autores apresentam um estudo que concluiu que quando a avaliação de desempenho está atrelada à concessão de aumentos por mérito e promoções as notas atribuídas aos profissionais são significativamente maiores do que quando visam apenas ao desenvolvimento profissional.

Assis (2012) afirma que a remuneração variável por desempenho recebe crítica de diversos autores, pois são comuns a manipulação e o mau uso do sistema de desempenho, tendo em vista que os profissionais submetidos à avaliação podem aprender “as regras do jogo” e passar a agir buscando seu próprio interesse, mesmo que o que se busca seja contrário aos objetivos da organização, situação denominada *gaming*. O *gaming* envolve, ainda, a distorção ou alteração de resultados na intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização.

Assis (2012, p. 45) afirma:

A evidência apresentada pela literatura sugere que sistemas de metas, ranking e a cultura de mensuração dominam um ciclo vicioso de obsessão pela meta, mentira e trapaça, na medida em que as pessoas observam que caso a meta não seja atingida elas serão culpadas ou demitidas. Então, para evitar isso, elas fazem o uso do *gaming*, mentem sobre os resultados e forjam números e estatísticas.

Essa situação pode ocorrer de diversas formas distintas, quais sejam: escolha apenas de metas mais fáceis de serem mensuradas; busca de metas específicas, mesmo que isso gere consequências negativas para o sistema como um todo; foco em metas de curto prazo em detrimento de objetivos de longo prazo; fraude que ocorre quando a informação sobre desempenho é transmitida de maneira oportunista ou, ainda, distorcida para causar boa impressão; busca de resultados ruins em determinado período, para que no período seguinte não sejam pactuadas metas mais desafiadoras; e permanência de indicadores que perdem o propósito (ASSIS, 2012).

Dutra (2007) afirma que os instrumentos de avaliação precisam contemplar quatro características fundamentais: transparência por parte da alta administração quanto às informações dos profissionais e expectativas quanto ao desempenho; honestidade de intenções, que se reflete na confiança entre a alta administração e os funcionários; segurança, por parte dos funcionários, acerca das intenções da alta administração; e clareza das regras, necessária para que os funcionários se sintam seguros quanto ao instrumento.

Cabe à gestão do desempenho, além de definir e aplicar critérios claros, formais confiáveis e conhecidos de avaliação do desempenho, utilizar mecanismos que contribuam para a melhoria do desempenho dos funcionários e que consigam distinguir de forma eficaz as diferenças de desempenho entre os funcionários. Dessa forma, é importante destacar que o alcance do desempenho da organização não envolve apenas o funcionário, mas também os gerentes, em termos de capacitação para gerenciar os desempenhos de seus funcionários (LONGO, 2007).

Os grandes desafios que se colocam no setor público no que tange ao subsistema de gestão do desempenho se caracterizam por: ausência de comprometimento e capacitação dos dirigentes no auxílio dos funcionários; utilização do instrumento de avaliação do desempenho de forma autoritária pela chefia; tendência à avaliação homogênea, sem o aprofundamento nos desempenhos reais, no intuito de evitar o conflito interpessoal; falta de confiabilidade técnica e de objetividade dos instrumentos de medição, de transparência e de acompanhamentos e *feedbacks* constantes; foco no controle e auditoria do trabalho em detrimento da possibilidade de desenvolvimento profissional; alta rotatividade dos dirigentes; e transitoriedade das funções gerenciais, por meio da qual os gestores podem ser destituídos de sua posição hierárquica mais facilmente, impedindo posturas mais rígidas (LONGO, 2007; ORSI e SILVA, 2014).

Diante desses desafios e da importância das políticas de gestão de pessoas no setor público, para melhor entendimento da complexidade na implementação dessas políticas, passa-se à análise das teorias de implementação de políticas públicas.

Acredita-se que a apropriação das teorias relacionadas à implementação de políticas públicas poderá possibilitar melhor compreensão dos fatores que influenciam o sucesso da implementação de políticas de gestão de pessoas no setor público. Parte-se da premissa de que os mesmos fatores que influenciam a implementação de políticas públicas também podem impactar a implementação das políticas de gestão pública, incluídas as de gestão de pessoas, já que se entende nessa pesquisa que as políticas de gestão pública configuram-se como um tipo de política pública, conforme é mais bem explicado a seguir.

Por fim, diante dos desafios que se fazem presentes para uma gestão adequada de pessoas no setor público, acredita-se que uma melhor compreensão dos processos de implementação das políticas propostas, principalmente após os esforços de reforma do Estado, possa contribuir para atenuar esses desafios.

4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1.O conceito de políticas públicas

A definição de política pública não é única, havendo um conjunto de autores que estudam sobre o tema e estabelecem variados conceitos. No sentido de consolidar diversas dessas conceituações, pode-se entender política pública como o conjunto de ações do governo que irão produzir resultados específicos, afetando a vida dos cidadãos. Refere-se ao conjunto de ações que o governo escolhe fazer, diretamente ou por descentralização, respondendo às questões: “Quem ganha o quê?”; “Por quê?”; e “Que diferença faz?”. Política pública refere-se, ainda, à busca de soluções de problema, mas que envolve o embate em torno de ideias e interesses (LYNN, 1980; PETERS, 1986).

De acordo com Dye (2008), política pública pode ser definida como tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Desse modo, por meio das políticas públicas o governo pode regular condutas, organizar burocracias, distribuir benefícios e cobrar taxas. As políticas públicas podem ser vistas como o meio pelo qual o governo atende às expectativas e demandas dos cidadãos e sociedade, diminuindo o desconforto desses.

Souza (2006, p. 26) define política pública, como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

A política pública visa, então, à resolução de um problema público, entendido por Secchi (2010) como a diferença entre uma situação atual e uma situação ideal possível para a realidade. Analisar o que é política pública significa, portanto, identificar se determinada ação busca solucionar um problema público e se, portanto, visa preencher uma lacuna que tem implicações para uma quantidade notável de pessoas ou para grupos de pessoas que, embora não sejam numerosos, possuem demandas que carecem de atendimento (SECCHI, 2010).

Enfim, as políticas públicas compreendem o conjunto das decisões políticas e das ações estratégicas das instituições governamentais que implicam a escolha de uma alternativa entre

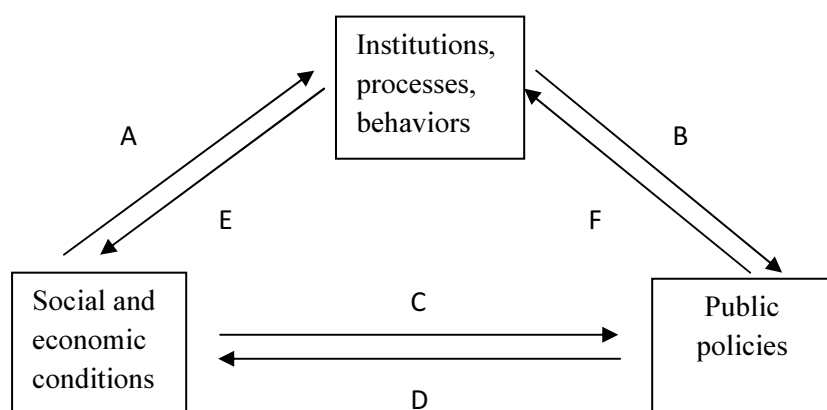
várias possíveis, de acordo com a hierarquia das preferências dos envolvidos. Essa alternativa deve expressar uma adequação entre os objetivos pretendidos e os meios disponíveis para alcançá-los (RUA, 1997).

Conforme Souza (2006, p. 36), a partir das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, é possível formular as seguintes afirmações:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Dye (2008) estabelece que o entendimento acerca das políticas públicas contempla a análise de aspectos como: condições econômicas, sociais e culturais; instituições, processos e condutas; além do da própria política pública, conforme diagrama representado pela Figura 2.

Figura 2
Studying Public Policy, its causes and consequences



Fonte: Dye, 2008, p. 5.

A partir da Figura 2, pode-se compreender as políticas públicas a partir de suas causas, considerando os efeitos das instituições políticas e governamentais, processos e condutas ou, ainda, das forças sociais, econômicas e culturais no formato das políticas públicas, conforme

representado pelas relações B e C, respectivamente. Nesses casos, as políticas tornam-se as variáveis dependentes e as determinantes políticas, institucionais, sociais e econômicas, as variáveis independentes.

De outro lado, é possível também compreender os impactos das políticas públicas nas instituições políticas e governamentais, condutas e processos (relação F) ou, ainda, nas próprias condições econômicas e sociais (relação D). Nesses casos, analisam-se as consequências das políticas públicas, sendo que essas tornam-se as variáveis independentes e as condições, sejam sociais, políticas e econômicas, as variáveis dependentes.

Por fim, por meio das relações A é possível compreender os efeitos das condições econômicas e sociais sobre as instituições políticas e governamentais, condutas e processos e por meio da relação E compreende-se a relação inversa; ou seja, como as instituições impactam as condições da sociedade.

Diante disso, tem-se que a análise sobre políticas públicas deve considerar não apenas o formato e conteúdo das políticas em si, mas também as causas e consequências advindas dessas, o que envolve instituições e, ainda, variáveis do ambiente no qual estão inseridas. Antes, porém, da análise acerca dos fatores que influenciam o processo de implementação de políticas públicas, é necessário, para os propósitos desta pesquisa, compreender o conceito de políticas de gestão pública como um tipo de política pública, pois é nessas que estão inseridas as políticas de gestão de pessoas, objeto de estudo dessa tese.

4.2 Definindo as políticas de gestão de pessoas como políticas de gestão pública

As políticas de gestão pública podem ser entendidas como um tipo de política pública, tendo em vista que também têm por objetivo solucionar determinado problema de interesse público, visando preencher uma lacuna, no que tange tanto à quantidade quanto à qualidade de ações e iniciativas voltadas para a organização da burocracia.

Enquanto as políticas públicas voltam-se diretamente para os cidadãos, para fora do governo, as políticas de gestão pública direcionam-se para o aspecto intragovernamental, ou seja, para o conjunto de órgãos e entidades que compõem a Administração Pública e para os agentes públicos que nela trabalham. Pode-se dizer, portanto, que a gestão pública relaciona-se a um conjunto de leis, regulamentos, práticas, relações, códigos, pessoas e costumes mobilizados

para a realização e execução de políticas públicas.

As políticas de gestão pública são neste trabalho entendidas como um tipo de política pública, pois, de forma semelhante, envolvem: o conjunto de ações do governo que produzem resultados específicos; a busca de soluções de determinado problema que abarca o embate em torno de ideias e interesses; a tentativa de produzir mudanças; e a geração de impacto para uma quantidade notável de pessoas, compostas, neste caso, por agentes públicos, afetando vários atores e níveis de decisão.

De acordo com por Barzelay *et al.* (2003), as políticas de gestão pública são definidas como regras e rotinas relacionadas a pessoas, organização e processos, e também voltadas para o planejamento, a execução e a auditoria. Estes autores argumentam que as políticas de gestão pública contemplam as seguintes categorias: planejamento de despesas e gestão financeira; serviço civil e relações de trabalho; aquisição; e auditoria e avaliação.

Pode-se dizer, então, que as políticas de gestão de pessoas, foco do estudo proposto por esta tese, estão contempladas naquelas relacionadas a serviço civil e relações de trabalho, integrando, portanto, o conjunto de políticas de gestão pública.

As políticas de gestão pública possuem impactos que não se restringem apenas ao âmbito governamental, pois os resultados de sua implementação provocam efeitos não apenas para os servidores públicos e burocratas, mas também para o próprio cidadão. Isso ocorre porque os objetivos das políticas de gestão pública usam não apenas à melhoria na estrutura, processos e pessoas, conforme Barzelay *et al.* (2003), mas também, em última instância, à melhoria da qualidade do serviço público, ao regular a conduta dos agentes públicos e ao organizar burocracias, funções estas características das políticas públicas (DYE; 2008).

Conforme discutido na seção anterior, quando se trata especificamente das políticas de gestão de pessoas, os problemas a serem solucionados referem-se, dentre outras, às seguintes questões: desmotivação dos servidores, carreiras pouco estruturadas, salários abaixo do mercado de referência (sobretudo para atividades de níveis mais gerencial e estratégico), nepotismo e utilitarismo na distribuição de cargos, baixo desempenho e paternalismo dos gestores (LONGO, 2007). Indiretamente, tem-se que todas as ações implementadas no intuito de resolver estes problemas tornam mais próximo do desejado a situação de atendimento às

demandas da sociedade e de eficiência e eficácia das políticas públicas.

No sentido de alcançar a melhoria desses problemas, tem-se percebido, no âmbito da Administração Pública, importante discussão acerca da necessidade de mudanças significativas na forma de pensar e gerenciar as políticas de gestão de pessoas (LONGO, 2007; MARCONI, 2003; RAMIO, 2008).

A seção seguinte dedica-se a esclarecer os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas no sentido de contribuir para essas mudanças necessárias na forma de gerenciar as políticas de gestão de pessoas.

4.3 Os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas

De acordo com Barret (2004), maior atenção passou a ser dada à fase de implementação de políticas pública, a partir da década de 1970. Observou-se nesse momento crescente preocupação dos governos com a efetividade das políticas públicas, fomentando inovações neste campo de estudo. Nesse contexto, tem-se a preocupação não apenas com os resultados das políticas públicas, mas também, com o entendimento sobre por que as políticas falham, o que significa olhar mais atentamente para a fase de implementação, tendo em vista que até então maior importância fora dada ao planejamento e à avaliação das políticas (WINTER, 2010).

De acordo com Winter (2010), os estudos sobre implementação podem ser divididos em três fases distintas.

A primeira fase refere-se aos estudos pioneiros sobre implementação, que se iniciam a partir de Pressman e Wildavsky (1973), com o trabalho intitulado *Implementation*, cujo foco encontra-se nas falhas e dificuldades do processo de implementação, em grande medida, atreladas à existência de múltiplos atores e, conseqüentemente, de múltiplas perspectivas e prioridades dos envolvidos. Os estudos pioneiros focam na complexidade da ação conjunta, mas também demonstram que as falhas não derivam exclusivamente da má implementação, mas também de problemas de escolha dos instrumentos políticos. Além destes, destaca-se também, entre os estudos pioneiros, o trabalho de Bardach (1977), que dá maior ênfase aos aspectos conflitantes da implementação, entendendo esta etapa como uma continuação da fase de formulação e definição da agenda, ocorrendo, portanto, os mesmos jogos políticos

presentes naquela fase. Assim, Bardach (1977) destaca que os vários atores realizam jogos distintos para que seus objetivos sejam alcançados, desviando dos objetivos de determinada política. Para Winter (2010), esta fase dos estudos possui um caráter exploratório, com o objetivo de gerar teoria sobre a implementação, possuindo uma percepção mais pessimista sobre tal processo.

A segunda fase, iniciada na década de 1980, tem por objetivo principal a construir modelos teóricos ou estruturas de análise, apresentando uma visão mais otimista acerca da implementação das políticas públicas (WINTER, 2010). Tais modelos, porém, levam em consideração a contraposição de duas perspectivas, “de cima para baixo” e a “de baixo para cima”. Lotta (2010) afirma que o modelo “de cima para baixo”, também denominados *top-down*, e o “de baixo para cima”, conhecidos também como *bottom-up*, são os dois modelos clássicos de implementação de políticas públicas. O primeiro, que se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatiza a separação entre a política e a administração e fortalece o controle hierárquico. A política é decidida e formulada no topo e executada por agentes de acordo com os objetivos traçados. O segundo, que prevê o processo de criação da política como um *continuum*, possibilita, na fase de implementação, a transformação e adaptação de políticas em relação às originais. Nesta concepção, resultados e processos não são previsíveis na fase de formulação, pois dependem da implementação. O modelo *top-down* tinha como foco os tomadores de decisão dos níveis mais altos e considerava a implementação como uma atitude de controle. Neste caso, a implementação seria estruturada a partir do topo, descendo sistema abaixo. Mazmanian e Sabatier (1981), importantes defensores dessa perspectiva, definiram variáveis que deveriam ser consideradas para o sucesso da implementação elaborando uma lista de condições para a efetiva implementação de dada política.

A primeira condição refere-se à necessidade de se estabelecer objetivos claros e consistentes, para que os implementadores saibam exatamente o que se espera deles. A segunda, relaciona-se à necessidade de a política incorporar uma teoria sólida, identificando as causas que afetam os objetivos e as possibilidades de intervenção. A terceira é a necessidade de estruturar a implementação, o que envolve a integração hierárquica adequada e recursos financeiros suficientes e recursos humanos qualificados. A quarta relaciona-se à capacidade política e gerencial dos implementadores, que devem ser comprometidos com os objetivos da política. A quinta é que o programa deve ser apoiado por grupos organizados e por pessoas-chave ao

longo da implementação. A sexta condição se refere às mudanças contextuais (sociais, políticas e econômicas) que podem constranger a implementação, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas. Nesse caso, o contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e, muitas vezes, é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura no tempo. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, a mudanças de governo e ao apoio das elites (MAZMANIAN e SABATIER; 1981).

A perspectiva de implementação “de cima para baixo” recebe algumas críticas, primeiramente, por ser considerada como um modelo ingênuo e irreal, que enfatiza sobremaneira a capacidade dos proponentes, deixando de lado a possibilidade de influência dos oponentes e implementadores. De outro lado, sofreu críticas também dos defensores da perspectiva “de baixo para cima”, que foca na influência dos implementadores, linha de frente e trabalhadores de campo, na realização de políticas.

As principais críticas a esse modelo referem-se ao pressuposto de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação de dada política pública e à expectativa de previsibilidade quando da elaboração de uma lista de variáveis que podem “prever” o sucesso ou fracasso do processo de implementação. Assim questiona-se o fato de definir variáveis *a priori*, pois os possíveis problemas da implementação originam-se, em sua maior parte, da interação da política com as organizações executoras.

Do outro lado, no caso da perspectiva “de baixo para cima”, algumas pesquisas direcionam-se à identificação dos diversos atores que influenciam a implementação da política e da forma como se relacionam. Segundo Winter (2010, p. 212), “os trabalhadores de campo são tomadores de decisão cruciais nesses estudos, e a incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada”. Estudos como os de Hull e Hjern (1987) e Elmore (1982) são importantes nessa perspectiva (WINTER, 2010).

Outro autor importante nessa perspectiva é Lipsky (1980), que define os burocratas de nível de rua como os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com o cidadão ao longo de seu trabalho e que possuem significativa discricionariedade na execução do seu

trabalho, já que são os responsáveis pela resolução de controvérsias, que conferem a estes, maior *status* e poder. Essa influência se deve ao fato de que os debates sobre o escopo das políticas públicas passam, sobretudo, pelo debate sobre o escopo das funções desempenhadas por esses profissionais. Além disso, os burocratas de nível de rua possuem um impacto significativo na vida das pessoas, já que a entrega dos serviços por estes profissionais é frequentemente pessoal.

Lipsky (1980) argumenta que as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua tendem a ser tanto redistributivas quanto alocativas, tanto determinando a elegibilidade dos benefícios requeridos pelos cidadãos quanto aumentando ou diminuindo a disponibilidade dos benefícios. Esse autor, portanto, argumenta que os burocratas de nível de rua possuem significativo grau de discricionariedade na determinação da natureza, da quantidade e da qualidade dos benefícios e sanções realizadas pelos órgãos nos quais trabalham, ainda que estejam sujeitos à regras formais e a relativa supervisão. No entanto, Lipsky (1980) argumenta que as regras podem, em verdade, atrapalhar a supervisão, já que, podendo ser volumosas e contraditórias, forçam a seleção de algumas para serem de fato supervisionadas. As limitações das regras e de supervisão ainda ocorrem, tendo em vista que os burocratas de nível de rua trabalham em situações complexas, que, muitas vezes, demandam respostas específicas, observação e sensibilidade, além de conferirem legitimidade à política e à atenção do Estado em relação às demandas sociais. Tal autonomia torna-se ainda mais relevante a partir do momento em que se reconhece que os burocratas de nível de rua, em geral, não possuem os mesmos objetivos e prioridades da alta gestão, de forma que aqueles podem reconhecer a legitimidade destes, mas não a legitimidade dos objetivos e diretivas estabelecidas por estes (LIPSKY, 1980).

Embora o trabalho desenvolvido por Lipsky (1980) envolva os burocratas de nível de rua, acredita-se ser essa análise compatível e importante para entender também a autonomia que os servidores possuem na implementação de políticas, devendo tal situação ser considerada no momento de formulação e de condução da política.

Apesar da contraposição entre estas duas perspectivas, estudos também foram desenvolvidos no sentido de realizar uma síntese entre as duas correntes (WINTER, 2010). Estes estudos, em graus e pontos de vistas variados, buscavam apontar ou para a importância de ambas as perspectivas na análise do processo de implementação de políticas públicas ou, então, para

maior importância de uma em detrimento das outras em função de características do contexto e da política em si, como grau de conflito, ambiguidade e estruturação e definição dos propósitos (ELMORE, 1982; MATLAND, 1995; HULL e HJERN; 1987).

Quanto à terceira e última fase, Winter (2010) afirma que baseou-se, sobretudo, na realização de estudos quantitativos sobre processos de implementação no intuito de testar teorias com base em estudos comparativos, tendo em vista que o que se tinha até então era, predominantemente, estudo de casos isolados, sendo caracterizado por “‘poucos casos e muitas variáveis’ ou pelo ‘excesso de determinação’” (WINTER, 2010).

Parte da literatura acerca das políticas públicas as analisa como um ciclo dinâmico, formado por etapas interdependentes (SOUZA, 2006), o que a relaciona, em alguma medida, aos estudos que buscaram articular as duas abordagens: *top-down* e *bottom-up*. Essas etapas se caracterizam pela agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A fase de agenda é constituída na literatura pela discussão sobre como são construídas as decisões e os assuntos colocados para a esfera pública e, ainda, sobre quais são os critérios para que um assunto entre na pauta dos governos, envolvendo, assim, a dinâmica política que permeia essas decisões.

A fase de formulação de políticas públicas refere-se às decisões quanto às alternativas a serem postas em prática e ao modo como os governos traduzem seus propósitos em projetos, e estes em resultados. De acordo com Siman (2005) a formulação refere-se ao momento em que os formuladores se debruçam sobre o problema que se pretende solucionar, para definir as diretrizes e as estratégias que guiarão as ações da implementação. Trata-se do momento em que os mecanismos e os procedimentos necessários para a concretização dos objetivos são estabelecidos. A formulação de dada política sempre envolve alguma concepção teórica dominante acerca do problema que se pretende solucionar.

A fase de implementação de políticas públicas diz respeito ao momento em que as políticas, então formuladas, são colocadas em prática. Refere-se à execução do que foi planejado no momento da formulação, bem como à mobilização de recursos necessários para o alcance dos resultados.

A fase de avaliação de políticas públicas envolve ações necessárias para o acompanhamento

dos resultados alcançados em comparação com os resultados planejados. Nesta fase, são possíveis a readequação e o realinhamento das políticas públicas, caso seja necessário (LOTTA, 2010).

Embora o foco desta pesquisa seja a análise da implementação das políticas de avaliação de desempenho individual e de certificação ocupacional, adota-se a perspectiva de que esta fase não está dissociada das demais fases das políticas públicas, formando um ciclo dinâmico e interativo. Acredita-se que a análise da fase de implementação de uma dada política não pode ser feita de maneira estanque, mas, sim, deve considerar sua interação, sobretudo com a fase de formulação da política. Caso contrário, corre-se o risco de um entendimento parcial e superficial da política pública. Por esse motivo, considerou-se importante compreender um pouco sobre o processo de formulação das políticas que constituem o objeto de análise desta tese, conforme é discutido na análise dos resultados.

No que tange à implementação, Frey (2000) afirma que se trata de uma fase que tem por objetivo estabelecer ações para colocar em prática a política formulada. Observa-se que, nesse processo, políticas públicas sofrem influências das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementadores, as quais tornam possíveis, ou não, a implementação das políticas ou, ainda, que torna as políticas sujeitas às diversas mudanças no processo de implementação em relação à formulação.

Silva e Melo (2000) defendem que a implementação constitui uma etapa posterior à formulação, sendo, no entanto, um processo autônomo, no qual são tomadas decisões cruciais, não se conformando como a mera execução das decisões tomadas no momento de formulação. Para estes autores, existem três modelos de implementação:

- a) Modelo clássico do ciclo de política ou modelo *top down* - não se consideram os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Assim, a implementação é compreendida como uma ação do governo implementada de cima para baixo.
- b) Modelo como processo linear - a formulação e a implementação são vistas como um processo que considera o monitoramento e a avaliação das políticas como instrumentos que permitem mudanças de definições. Os problemas de implementação são consequências de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes

implementadores. São gerados por problemas de natureza política e derivam da resistência de grupos ou setores afetados pela política. Maior importância é conferida à atividade de formulação, que é vista como não problemática. Além disso, os problemas de implementação são vistos como desvios de rota, e não como algo inerente ao processo.

- c) A implementação vista como um jogo entre implementadores - definem-se e negociam-se papéis. Os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha. As políticas são formuladas em um ambiente de incertezas, relacionadas às limitações de conhecimentos sobre os fenômenos intervenientes, às diversas alternativas possíveis de decisão e atuação e, ainda, ao fato de que as políticas são expressas pelas preferências individuais ou coletivas de seus formuladores.

De acordo com Silva e Melo (2000), as duas primeiras visões se caracterizam por uma noção ingênua e irrealista do funcionamento da Administração Pública, pois pressupõem um modelo *top down*, no qual há uma adequação perfeita entre a implementação e a formulação de políticas públicas, respaldado, ainda, em um modelo tradicional de administração pública, tipicamente weberiano.

Brugué (2004) afirma que os gerentes e burocratas não podem ser vistos como meros executores, já que qualquer funcionário pode, se assim desejar, não cumprir as orientações passadas, o que significa um ambiente altamente politizado e não neutro. Porém, essa politização não pode ser vista como distorção, mas como um guia, sendo necessário avançar na utilização de instrumentos como diálogo e negociação para a implementação de políticas públicas.

O terceiro modelo considera um ambiente marcado pela ambiguidade de objetivos, negociação e barganha, descoordenação governamental, recursos escassos e informação incompleta. Esta visão considera o processo de implementação como marcado por aprendizado, evolução e adaptação. Ainda, a implementação passa a ser permeada também de decisão política, e não apenas de execução, de maneira que também influencia e define as políticas. Adota-se neste trabalho a perspectiva de que o terceiro modelo permite uma melhor compreensão acerca do ciclo de políticas públicas.

Cabe destacar apenas que o esforço de síntese das teorias acerca da implementação possui

apenas um caráter acadêmico, no intuito de facilitar a compreensão de todas elas, e não uma expectativa de simplificação do fenômeno da implementação de políticas. Nesse aspecto, Winter (2010) reforça que os esforços de sintetizar as teorias e os modelos em busca de alcançar uma teoria geral e única acerca da implementação precisa ser vista com cuidado, pois, embora os modelos e estruturas até então definidos tenham sido importantes para identificar variáveis cruciais no processo de implementação, elas também tendem à generalização, o que desconsidera a diversidade das perspectivas teóricas, das metodologias de pesquisa e, ainda, das diferenças entre os casos estudados. Dessa forma, corre-se o risco de comprometer a compreensão acerca do fenômeno da implementação, o que não é o caso pretendido nesta pesquisa.

De acordo com Saravia e Ferrarezi (2006), as possibilidades de uma política ser implementada da maneira como foi planejada aumentam à medida que se cumprem alguns critérios, como: as circunstâncias do ambiente externo não impõem obstáculos paralisantes; o prazo para implementação é adequado; os recursos são suficientes e disponíveis; a política baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; os objetivos, as metas e as tarefas são claras; há comunicação e coordenação; e as autoridades podem pedir um *feedback* aos implementadores.

Ressalta-se, no entanto, que a presença desses fatores pode contribuir para uma melhor implementação de políticas. Mas, conforme mencionado, acredita-se que as alterações e adaptações realizadas ao longo dessa fase também fazem parte do processo, não sendo aqui entendidas, necessariamente, como fracassos ou insucessos da implementação.

Quando se observa o contexto contemporâneo da Administração Pública que permeia a implementação de políticas, pode-se concluir que a conjugação de tais critérios é algo praticamente inalcançável. Além disso, questiona-se se tal conjugação é desejável, tendo em vista que a implementação também deve ser vista como um processo de aprendizagem e que a busca pela conjugação de tais fatores demonstraria uma crença ingênua na perfeição do desenho e na formulação das políticas.

De acordo com Silva e Melo (2000), a etapa de implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a delimitação de objetivos e metas a serem atingidas e as ações executadas para atingi-los. Depende, para tanto, de um adequado processo de planejamento e gestão do aparelho administrativo, bem como dos recursos humanos,

financeiros, materiais e tecnológicos.

O'Toole (2010, p. 230) argumenta que a “implementação de políticas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que possam converter intenções políticas em ação”.

Uma síntese da literatura de Pressman e Wildavsky (1973) e Sabatier e Mazmanian (1979) permite afirmar que os fatores que levam às falhas no processo de implementação de políticas públicas são os seguintes:

- Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas, o que leva a interpretações diferentes na ação.
- Muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação.
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para a implementação e
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Siman (2005) defende que a inobservância sistemática das condições institucionais, organizacionais e políticas em que os implementadores estão inseridos no âmbito governamental pode produzir resultados distintos dos previstos nos planos dos formuladores. A autora argumenta que a prática da implementação, que se configura como um desafio no contexto da Administração Pública, implica a combinação de ambiguidades e de incertezas, o que faz com que os implementadores das políticas desenvolvam racionalidades distintas que colocam em risco o alcance dos objetivos da política.

Estudos acerca da implementação de políticas públicas têm demonstrado a existência de um grande número de problemas que surgem durante essa fase que causam impactos nos resultados dos programas implementados. De acordo com Nogueira (1998) e Siman (2005), os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas podem ser de três dimensões: institucional, organizacional e ambiental. Cada qual possui diferentes variáveis que podem afetar o resultado das políticas implementadas.

Siman (2005) afirma que a dimensão institucional refere-se a problemas como: falta de clareza na definição dos objetivos e estratégias da política; inadequação da teoria que sustenta a política; diversidade de instituições envolvidas na implementação; e incompatibilidade entre a natureza da política a ser implementada e as ferramentas de gestão e formas de organização do trabalho.

Na dimensão organizacional, observam-se problemas como: excesso de burocratização, que pode gerar problemas de resistência à mudança; excessiva rigidez hierárquica; falta de comunicação entre os formuladores e implementadores; ausência de informações confiáveis e precisas para o monitoramento e avaliação da implementação; ausência de profissionais aptos a analisarem os problemas que surgem; e falta de motivação dos funcionários (SIMAN, 2005).

Por fim, na dimensão ambiental têm-se dificuldades relacionadas a: participação dos grupos-alvo da política por falta de informação; influência e organização insuficientes, o que reflete na ausência de mobilização dos beneficiários das políticas; e o distanciamento existente entre os organismos centrais de decisão e os implementadores da política (SIMAN, 2005).

De acordo com Siman (2005), dois tipos de problemas podem surgir no processo de implementação de políticas públicas, a partir dessas questões: descontextualização conceitual e descontextualização institucional.

A descontextualização conceitual relaciona-se ao marco teórico utilizado na formulação de uma dada política e em sua adequação à realidade na qual se pretende intervir. É possível a ocorrência de descontextualização conceitual, na medida em que uma teoria não se aplica a todos os casos, havendo a utilização do conceito de forma acrítica e sem adaptação às diferentes realidades. De acordo com Siman (2005, p. 258), "o uso não crítico de um quadro conceitual pode provocar distorções nas interpretações dos diferentes atores sobre os objetivos reais da política e nas concepções de intervenção sobre dada realidade". Essa inadequação pode prejudicar a implementação de uma política.

A descontextualização institucional ocorre quando os mecanismos institucionais, entendidos como os princípios, as normas, as regras, as diretrizes, as estratégias e os instrumentos que orientam o processo de implementação, não garantem as condições necessárias para que uma

política seja implementada. Nas palavras de Siman (2005, p. 259), trata-se da "dissonância entre o padrão normativo definido no âmbito da formulação da política e as condições institucionais, organizacionais e ambientais nas quais os agentes implementadores se encontram".

Os mecanismos institucionais referem-se, ainda, à legitimidade da política. Analisando a preocupação com a legitimidade da Administração Pública, muito útil para o contexto de implementação de políticas públicas, Box (2002) afirma que várias foram as respostas dadas para essa questão. A primeira baseia-se no controle instrumental da burocracia que define os limites em torno do que os administradores públicos devem fazer ou submete a Administração Pública a uma estrutura tradicional. A segunda que significa elevar a burocracia como uma parceira no processo de definição e implementação de políticas públicas, com base na ação colaborativa.

Box (2002) afirma que a primeira, baseada sobretudo no controle, possui limitações, já que parte do pressuposto da neutralidade do burocrata, além de reforçar a separação entre política e administração. Por outro lado, a perspectiva de legitimidade com base no discurso colaborativo significa reconhecer que os entendimentos existentes sobre o contexto social e a Administração Pública não podem ser prefixados e entendidos como verdades inquestionáveis, mas são, em verdade, o ponto de partida para a discussão da política pública. Nesta, a legitimidade é alcançada, a partir de relações formadas em colaboração e interação.

De acordo com Siman (2005), quando os mecanismos institucionais são definidos sem levar em consideração a capacidade operacional dos implementadores, a possibilidade de eficácia de uma determinada política é praticamente nula.

Ainda no que tange aos fatores que podem influenciar a implementação de políticas, importante contribuição pode-se obter do modelo proposto por Brynard (2000), conhecido como "Protocolo 5C", que define cinco fatores (*Content*, *Context*, *Capacity*, *Clients and Coalitions* e *Commitment*) que interferem no sucesso da implementação de políticas públicas, sendo eles:

- a) Conteúdo da política (*content*) - relaciona-se ao alinhamento entre o que se propôs fazer e o problema percebido, o que caracteriza uma adequação entre meios e fins.

Nesse aspecto, é relevante a análise sobre os objetivos da política, sobre a teoria causal embutida e os métodos a serem adotados na implementação da política.

- b) Contexto institucional (*context*) - caracteriza-se pelo ambiente organizacional em que a política é implementada. Tendo em vista a influência dos aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições, tem-se que este ambiente apresenta limites ao processo de implementação. Neste aspecto, é importante identificar os principais atores institucionais que influenciam ou são influenciados pelo processo; traçar os interesses e as relações de poder interno e externo à organização; e reconhecer que as características institucionais são influenciadas pela estrutura global de definição social, econômica, política e jurídica em que operam. Carneiro (2000) ressalta a importância da engenharia institucional, que contempla a definição das regras do jogo, que prescreve obrigações e direitos que delimitam a conduta dos implementadores e que estabelece as estratégias e a distribuição de recursos, bem como o público-alvo da política. Ainda, Costa (2004) afirma que nenhuma política ocorre em um contexto estritamente tecnocrático, mas está sempre relacionada a um conjunto de relações sociais, influenciadas por um contexto político e institucional.
- c) Capacidade administrativa dos implementadores (*capacity*) - refere-se aos recursos ou à capacidade administrativa, tais como, capacitação e disponibilidade dos funcionários, qualidade dos sistemas de informação, suficiência de recursos financeiros e adequação do ambiente físico, para a implementação de dada política. Envolve também a coordenação interorganizacional necessária a esta implementação.
- d) Clientes e coligações (*clients and coalitions*) - caracteriza-se pelo apoio dos implementadores e dos grupos-alvo da política, que devem ser incluídos nos atores políticos que possuem capacidade de influência em determinada política. Conforme Rua (1998, p.235), "atores políticos são todos o que têm algo a ganhar ou a perder com as decisões relativas a uma política. Por isso, os atores políticos são sempre específicos e nunca entidades genéricas como “a sociedade” ou “o governo”.
- e) Compromisso dos responsáveis pela implementação (*commitment*) - varia conforme as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Assim, o comprometimento pode ser obtido com base no conteúdo da política e na capacidade de controle dos implementadores pelos formuladores na abordagem *top-down* ou com base no contexto institucional e na

atuação e articulação dos atores na abordagem *bottom-up*. Nessa questão, Siman (2005) argumenta que os formuladores das políticas governamentais devem atentar-se para o fato de que a participação dos implementadores nas decisões relativas à implementação é um elemento fundamental e, portanto, decisivo para a produção efetiva de políticas públicas.

Em relação ao compromisso dos implementadores, merece destaque o fato de que a atuação desses, muitas vezes, é influenciada pelo grau de identificação do funcionário com a política em questão. De acordo com Tummers (2012), há um intenso debate em relação às pressões sobre os profissionais públicos durante a fase de implementação das políticas. Há, com frequência, dificuldades de identificação destes profissionais com novas políticas que estes precisam implementar, resultando em prejuízo para os resultados da política. Tal fenômeno é associado ao que o autor chama de “alienação política”, que possui cinco dimensões: impotência estratégica, impotência tática, impotência operacional, insignificância societal e insignificância do cliente.

A alienação política é definida por Tummers (2012, p. 516) como “um estado de cognição geral de desconexão psicológica do programa político que está sendo implementado pelo profissional público que interage com clientes numa base regular”. De acordo com Tummers (2012), o conceito de “alienação política” tem sua origem na definição do próprio Marx acerca da alienação no trabalho. Para Marx, muitos trabalhadores sofriam de uma alienação objetiva por não possuírem o produto resultante do seu trabalho ou os meios de produção. Essa alienação objetiva gerava uma alienação subjetiva, advinda da ausência de consciência ou alienação de si mesmo.

Tummers (2012) afirma que os funcionários que implementam políticas, muitas vezes, realizam seus próprios julgamentos acerca das políticas, julgamentos estes que podem se diferenciar do que tal política representa para os formuladores. Isso ocorre, em grande medida, pois eles se sentem alienados da política - por exemplo, se eles não conhecem ou não conseguem visualizar como aquela política irá beneficiar os atores envolvidos. Tal situação pode ocorrer ou por impotência política ou por insignificância política.

Impotência política diz respeito à percepção do indivíduo de que o seu comportamento não pode determinar a ocorrência dos resultados previstos para uma política. No campo da

formulação e implementação de políticas, a impotência significa a ausência de influência do profissional sobre o formato de determinada política. A possibilidade de influência de um indivíduo sobre uma política pode ser exercida em três níveis diferentes: estratégico, tático ou operacional (TUMMERS, 2012). Por conseguinte, a ausência de influência - ou seja, a impotência - também pode ocorrer nesses três níveis distintos.

- Impotência estratégica - refere-se à ausência de influência percebida pelo profissional nas decisões concernentes ao conteúdo da política, capturada por meio das regras e dos regulamentos. Esta forma de impotência pode ocorrer quando o profissional não é consultado ou quando não participa do desenho da política em questão (TUMMERS, 2012).
- Impotência tática - relaciona-se à ausência de influência do profissional nas decisões acerca de como determinada política será executada, quanto aos caminhos para sua realização, dentro da própria organização. Assim, um alto nível de impotência tática significa que os profissionais que irão implementar determinada política não participaram de encontros e grupos nos quais estas decisões foram tomadas, o que irá influenciar a implementação da política (TUMMERS, 2012).
- Impotência operacional - diz respeito à ausência de influência de profissionais durante a implementação de determinada política. Relaciona-se, portanto, à falta de autonomia concedida ao executor enquanto a política está sendo posta em ação. Nesse caso, é envolvido, por exemplo, a falta de participação do profissional na definição quanto ao tipo, quantidade e qualidade das sanções e recompensas relacionadas à determinada política (TUMMERS, 2012).

Significância política, segundo Tummers (2012), significa o senso individual de entendimento acerca da política a ser implementada, considerando a percepção do profissional acerca do valor e da contribuição de determinada política para a resolução de um problema maior ou o alcance de seus objetivos específicos. A ausência de significância, a insignificância pode ocorrer em dois níveis distintos.

- Insignificância societal - refere-se à percepção do profissional quanto à ausência de valor da política a ser implementada ou em implementação para o alcance dos

objetivos relevantes socialmente. Assim, uma baixa significância societal indica que o implementador da política não percebe a importância de determinada política para o alcance dos objetivos propostos, considerando-a inadequada (TUMMERS, 2012).

- Insignificância do cliente - o profissional responsável por implementar determinada política não visualiza o valor desta política para seus próprios clientes ou público-alvo. Assim, um baixo nível de significância deste tipo demonstra que os profissionais não percebem que tal política de fato ajuda determinado público (TUMMERS, 2012).

Apesar de o estudo de Tummers (2012) voltar-se para burocratas do nível de rua, acredita-se ser este conceito perfeitamente adequado ao contexto de burocratas que implementam políticas de gestão pública, tendo em vista que esses também são responsáveis pela implementação de diversas políticas e que, embora não interajam com o cidadão, precisam interagir com o público-alvo das políticas, a saber, os próprios servidores públicos. Como implementadores de políticas de gestão pública, a identificação dos burocratas com as políticas também pode afetar os resultados da implementação.

No caso das políticas de gestão pública, pode-se entender o nível societal de insignificância como a percepção acerca da ausência de valor da política para o alcance dos objetivos da organização ou, mesmo, para o alcance dos resultados propostos pelo governo, quando da identificação da necessidade da política. No nível do cliente, pode-se entender cliente como público-alvo. Neste aspecto, uma política de gestão pública têm como público-alvo os funcionários da organização, inclusive os próprios gestores ou funcionários responsáveis por implementá-las.

Tem-se que o conceito de alienação política torna-se relevante para analisar a influência de implementadores ou a ausência desta em determinada política, o que, em última instância, leva à necessidade de considerar esses aspectos e estes atores - os implementadores - para o sucesso da política proposta.

Tummers (2012) também aponta uma importante relação entre a alienação política e a satisfação no trabalho, de um lado, e a alienação política e a disposição para a mudança, de outro. No primeiro caso, o autor afirma que quanto maior o nível de alienação política, em termos tanto de insignificância quanto de impotência, menor o nível de satisfação no trabalho.

Assim, de acordo com Tummers (2012), os profissionais públicos que possuem alto nível de alienação política são, em verdade, menos satisfeitos com seus trabalhos. Quanto ao segundo caso, o autor argumenta que a alta disposição de mudança é esperada quando há baixa impotência e baixa insignificância - ou seja, baixa alienação política. O autor define disposição de mudança como “uma intenção positiva em torno de implementar modificações na estrutura organizacional ou trabalho e processos administrativos, resultando em esforço dos membros da organização, no sentido de dar suporte ou aumentar os processos de mudança” (TUMMERS, 2012, p. 522). Dessa forma, se os profissionais públicos percebem o valor da política - ou seja, se há baixa insignificância - eles, provavelmente, têm uma atitude positiva no sentido de implementá-la. A relação entre impotência e disposição para mudança também existe. Mas, de acordo com pesquisa realizada pelo autor, ela é menor do que a que ocorre com a insignificância e a disposição para a mudança.

Tummers (2012) argumenta que este conceito de alienação política pode ser adaptado a diferentes contextos e situações, de forma que é necessário identificar em cada contexto os seguintes critérios: política pública a ser implementada, profissional público responsável pela implementação, organização na qual a política será implementada, os clientes da política e os objetivos da política.

No contexto de implementação de políticas de gestão de pessoas, foco do estudo realizado nesta tese, tem-se que o termo *política* não apenas se refere às próprias políticas de gestão de pessoas que visam ser implementadas - neste caso a avaliação de desempenho e a certificação ocupacional - como também considera o processo de discussão, negociação, elaboração e implementação da política de gestão de pessoas; os profissionais públicos constituem-se como os gestores, superintendentes e diretores responsáveis pela aplicação, avaliação e acompanhamento destas políticas, ou seja, pela implementação delas; a organização é representada pelo órgão público no qual tais políticas serão implementadas - neste trabalho, representado pela Secretaria de Estado de Educação e pela Secretaria de Estado de Defesa Social; os clientes configuram-se como os servidores de tal órgão, aqui denominados também de “público-alvo”, que se beneficiarão ou serão prejudicados pela implementação das políticas em estudo; e os objetivos dessas políticas estão relacionadas, dentre outros fatores, à busca de: alinhamento dos indivíduos à estratégia organizacional, desenvolvimento profissional, melhoria de desempenho, meritocracia, profissionalização da gestão pública e melhoria na

qualidade dos serviços públicos que são prestados à sociedade.

Diante do conceito de alienação política, resta clara a importância de envolver os implementadores no processo de formulação das políticas públicas, reforçando a interdependência entre essas etapas. De acordo com Siman (2005), essa interação com os implementadores contempla, pelo menos, três elementos fundamentais no plano comportamental: a compreensão - refere-se à capacidade dos atores de apreender o significado da política em questão; a aceitação - é uma decorrência natural da compreensão, considerando os valores e os interesses dos envolvidos; e a cooperação - é a capacidade dos implementadores de empreender esforços, trabalhando em conjunto com os demais membros da organização para que se implemente a política desejada. Esses elementos variam de acordo com as características do ambiente cultural e institucional no qual a política é implementada.

Nas palavras de Siman (2005, p. 307),

[...] é razoável presumir, então, que a dinâmica da implementação varia de acordo com a capacidade da parte interessada de ganhar a confiança e de estabelecer vínculos com os atores que se situam e atuam no ambiente onde a política deve ser implementada. Assegurar a cooperação torna-se um imperativo para a agência de implementação e isso só ocorre quando existem mecanismos adequados de comunicação e informação.

Diante do exposto, tem-se que as políticas são afetadas, durante sua implementação, por um conjunto de restrições que surgem dos ambientes organizacional e institucional, caracterizados como dinâmicos e conflituosos, em que interagem forças políticas e sociais com diferentes interesses e visões da ordem social. Diante disso, manifesta-se a relevância de se estudar e compreender melhor o processo de implementação das políticas governamentais.

Todos esses fatores podem influenciar a implementação das políticas públicas, de modo que essa fase não pode ser compreendida apenas como a execução de uma decisão política, pois envolve o desenvolvimento, pelos formuladores, de arranjos organizacionais, institucionais e ambientais que articulem os diversos interesses e adotem mecanismos de coordenação para a implementação das políticas.

Esses mecanismos de coordenação se tornam essenciais quando se observa aumento do número de programas e políticas públicas elaborados para acolher instituições diversas e valores múltiplos, em função do aumento da quantidade e da diversidade das políticas

públicas, o que representa a expansão da pauta governamental, a despeito das reformas do Estado e das respectivas propostas de redução da atuação governamental (O'TOOLE, 2010). Essa expansão está relacionada há fatores como: globalização, que impulsiona acordos internacionais em campos políticos, estimula a formação de vínculo entre diferentes instituições; neoliberalismo, que impôs certa pressão para que as políticas sejam implementadas por meio de parcerias com organizações privadas ou sem fins lucrativos; crescente necessidade de intersectorialidade e mutabilidade das fronteiras de políticas, como o fato de que uma política de redução da criminalidade não está ligada apenas a um órgão de segurança pública, mas também a um órgão de educação, de assistência social e, até mesmo, de saúde; e foco na descentralização (PETER, 1998; O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010). Tais fatores característicos da administração pública contemporânea reforçam o contexto interorganizacional para a implementação das políticas, o que gera a preocupação com a coordenação, de forma que o nível e a qualidade da coordenação influenciam os processos de implementação e, conseqüentemente, os resultados das políticas (PETER, 1998; O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010).

Costa (2004) afirma que quando a implementação de uma política depende da atuação de várias instituições, há maior possibilidade de ocorrência de visões conflitantes e de apropriação de objetivos e papéis dos envolvidos, conforme preferências, prioridades e interesses.

De acordo com O'Toole (2010), esse desafio torna-se evidente, tendo em vista que em um contexto interorganizacional a implementação de políticas exige a cooperação e, conseqüentemente, a coordenação por parte do governo de várias organizações ou de parte delas. Neste caso, o fato de haver duas ou mais instituições significa a existência de rotinas diferenciadas, linguagens especializadas e distintas maneiras de ver o mundo. Portanto, demanda-se um gerenciamento particular e cuidadoso. Peter (1998) afirma que em um contexto interorganizacional observa-se a interação não apenas de uma organização, mas de uma rede de múltiplas organizações e interações, que representa diferentes preferências e possibilidades de troca e barganha.

Em um contexto interorganizacional, para se alcançar maior efetividade da implementação de políticas, é necessário que o proponente da política estimule a cooperação e a coordenação entre atores, setores e órgãos, muitas vezes, divergentes. De acordo com O'Toole (2010), esse

estímulo pode ocorrer por meio de três tipos de incentivo: autoridade, por meio do qual um ator coopera por considerar ser sua obrigação; interesse comum, quando um ator coopera por acreditar que o alcance do objetivo de determinada política também significa o alcance de seus próprios interesses; e possibilidade de troca, quando um ator coopera, pois espera receber algum retorno de outra parte envolvida no processo de implementação.

Em contextos interorganizacionais, os administradores responsáveis por determinada política pública não podem assumir que possuem o apoio dos demais atores e órgãos, mas devem construí-lo e trabalhar para obtê-lo. De maneira geral, os formuladores de políticas públicas não podem basear-se em arranjos institucionais hierárquicos, pois estes quase sempre não são suficientes para incentivar o apoio e garantir o sucesso na implementação. Estes, portanto, precisam de habilidades para encontrar maneiras de fazer com que os atores e as organizações trabalhem em conjunto, visando ao sucesso da ação política, formando redes de ação (O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010).

De acordo com O'Toole (2010, p. 236), os administradores públicos, operando nesses cenários de complexidade e de muitos papéis gerenciais diferentes, não podem agir de forma unilateral, sendo que a tarefa dos formuladores consiste menos em dirigir e controlar e mais em avaliar contextos de interdependência e tentar influenciá-los para uma cooperação bem-sucedida.

Diante desses papéis atribuídos aos formuladores em um contexto interorganizacional de implementação de políticas, alguns instrumentos podem ser utilizados por eles no sentido de buscar maior coordenação e, conseqüentemente, maior efetividade na implementação de dada política. De acordo com Radin (2010), os principais instrumentos sugeridos são: delegação de poderes e descentralização ou formação de comissões ou equipes de coordenação, cujo objetivo seria gerar maior integração entre os atores envolvidos em determinada política; participação dos diversos envolvidos, o que gera maior *accountability* e empoderamento; estabelecimento de parcerias e colaborações, no sentido de melhorar a aplicação dos recursos e dos tipos de subsídios; e gestão de conflitos e estímulo à comunicação individual e em grupo.

Diante do exposto, o processo de implementação de políticas passa a ser entendido como algo complexo, formado por redes de formuladores, implementadores, beneficiários e outros

stakeholders que sustentam a política, exigindo coordenação interinstitucional e, ainda, capacidade de mobilização de recursos.

Exige-se, então, o reconhecimento de que os diferentes atores presentes na Administração Pública, políticos, gestores e burocratas, que adotam diferentes posições de formuladores de políticas e implementadores, possuem diferentes tipos de conhecimento, recursos e poder, além de capacidade para influenciar a implementação de políticas, devendo, portanto, serem considerados quando do planejamento e no momento de implementação dessas políticas. Assim, é necessário reconhecer que, para que haja sucesso na implementação, deve haver negociação, acordo e barganha com todos os envolvidos.

Essa necessidade é corroborada a partir do momento em que se afirma a inadequação da dicotomia entre política e administração, entendendo que os administradores públicos não são meros executores das políticas (BRYNER, 2010), mas também atores políticos, que têm muito a colaborar no momento de elaboração de políticas públicas.

De acordo com Subirats (2006), a concepção tradicional de burocracia a partir da qual se preconiza uma clara distinção entre o núcleo de decisão e o grupo de execução e onde a máquina burocrática atua de forma cega e indiferente, em busca do cumprimento dos objetivos fixados pelo núcleo de decisão parece inadequada no contexto contemporâneo das organizações.

De acordo com Dye (2008), a burocracia não detém o poder constitucional de decidir sobre questões políticas, mas acaba por fazer isso, por meio da forma como executa suas atividades na implementação dessas políticas. A partir do momento de definição das políticas públicas, os burocratas contratam pessoal, desenham contratos, gastam dinheiro e executam ações de implementação dessas políticas. Todas essas atividades envolvem decisões de burocratas, que acabam por determinar a política, influenciando seu processo de implementação.

Dye (2008) afirma que o papel das burocracias no processo de elaboração e implementação de políticas vem aumentando com o crescimento do tamanho e complexidade da sociedade moderna, de forma que os formuladores das políticas não possuem tempo, energia e conhecimento técnico suficientes para atentar-se a detalhes acerca das políticas a serem implementadas. Assim, os burocratas recebem o orçamento e as direções mais gerais acerca

das políticas e acabam por decidir sobre os detalhes mais importantes para a implementação delas.

Conforme Subirats (2006), os burocratas utilizam-se de diferentes recursos que lhes conferem protagonismo na implementação de políticas, destacando-se os seguintes:

- Controle sobre a informação - os burocratas são aqueles que melhor conhecem o que realmente está sendo executado, o grau de aceitação das políticas e eventuais falhas nos programas. Além disso, são os atores que melhor conhecem suas próprias capacidades profissionais.
- Rede de contatos - os burocratas possuem uma ampla rede de contatos formais e informais, com o próprio núcleo de decisão e com atores externos à burocracia que lhes conferem acessibilidade e influência.
- Presença permanente na burocracia - a presença permanente na estrutura de desenho e implementação de políticas públicas confere poder aos burocratas em relação aos decisores políticos, que possuem maior rotatividade em função das mudanças de governo.

De acordo com Subirats (2006), tais recursos conferem aos burocratas significativa influência no momento de definição de agenda, que se manifesta por meio da geração de alternativas para compor a agenda e os programas políticos. Tal influência ocorre, pois, em função da informação que detêm e da rede de contatos, esses são frequentemente chamados pelos políticos a analisarem as diferentes alternativas possíveis em termos de políticas públicas e respectivas consequências.

Porém, segundo esse autor, a influência mais clara da burocracia sobre as políticas públicas ocorre no momento de implementação das políticas, por dois motivos fundamentais.

Primeiro, o fato de que os objetivos determinados pelos decisores são frequentemente ambíguos, genéricos, múltiplos, e em algumas situações, até mesmo, contraditórios. Tal situação possibilita um grau significativo de atuação dos executores das políticas no sentido de converter esses objetivos em ações concretas, permitindo uma liberdade de movimentos que não é necessariamente negativa. Porém, as lacunas na definição dos objetivos pelos

decisores podem provocar um *déficit* na execução e alteração dos objetivos ou, mesmo, mudanças na priorização dos objetivos e programas a serem implementados pelos próprios burocratas (SUBIRATS, 2006).

Segundo, o fato de que o excesso de normas e a consequente impossibilidade de cumprimento de todas elas permitem ao funcionário a escolha daquela que é mais útil ou conveniente, o que também afeta a implementação das políticas (SUBIRATS, 2006).

Dye (2008) argumenta que os burocratas sempre possuem poder discricionário, podendo adotar uma postura amigável e colaboradora ou hostil e obstrutiva. Tal influência configura-se como mais um motivo pelo qual os implementadores das políticas devem ser considerados, além de ser necessária a busca pela participação e pelo apoio dos burocratas para o sucesso das políticas a serem implementadas. Segundo Subirats (2006), a ausência de tal participação pode causar a alienação, conforme já discutido ou, mesmo, a apatia do funcionário em relação à política, o que, consequentemente, influencia o sucesso de sua implementação.

Subirats (2006, p. 124) afirma que existem diferentes racionalidades e diferentes interesses no contexto de implementação de políticas públicas, que precisam ser considerados, pois geram processos de "reimplementação", que se caracterizam pela releitura dos objetivos de dada política pública pelos burocratas que se configuram como implementadores das políticas. Tal situação tem como consequência o fato de que a "política anunciada" pode ser substancialmente distinta da "política efetivamente realizada", o que não significa uma situação negativa, mas que, pelo contrário, pode ajudar no sucesso na implementação da política.

Considerando que os administradores quando da implementação de políticas também acabam por alterar ou influenciar o desenho delas, estas políticas precisam ser pensadas e formuladas considerando este importante ator. Assim, os políticos e a alta gestão precisam agir de forma mais participativa e aproximar-se dos administradores. Caso contrário, aumentam-se os desafios referentes aos processos de implementação de políticas.

A postura autoritária e centralizadora na definição das políticas, muitas vezes, revelando dificuldades no entendimento da necessidade de articulação e apoio intraorganizacional e interorganizacional, pode se constituir como importante causa geradora de problemas de

implementação.

A próxima seção dedica-se a compreender as influências das instituições nas ações dos indivíduos e, conseqüentemente, nos processos de implementação de políticas. De acordo com March e Olsen (1989), a melhor maneira de entender as instituições é por meio dos valores que influenciam o comportamento de seus membros. O grande desafio é encontrar maneiras de construir apoio dentro do sistema e, particularmente, de ser capaz de fazer isso sem impor alguma decisão.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NA PERSPECTIVA DO NEOINSTITUCIONALISMO

Antes de caracterizar as instituições e sua influência na implementação de políticas, considera-se importante esclarecer o entendimento de neoinstitucionalismo adotado neste trabalho, que tem como base uma abordagem intersubjetivista.

5.1. O neoinstitucionalismo a partir de uma abordagem intersubjetiva

Utilizando-se dos paradigmas de Burrell e Morgan (1979), pode-se dizer que a teoria neoinstitucional está situada no paradigma funcionalista, o que faz com que essa seja, frequentemente, compreendida como uma abordagem objetiva, pois consideraria o mundo social exatamente como se fosse o mundo natural; positivista, pois buscaria explicar e prever o que acontece no mundo social, pela procura de regularidades e relações causais entre seus elementos constituintes; e determinista, pois visualizaria o homem e suas atividades como sendo completamente determinados pela situação ou pelo ambiente em que ele se situa. Nesse entendimento, a perspectiva funcionalista seria reguladora, buscando entender a sociedade para gerar conhecimento empírico útil (MORGAN, 2005). No entanto, de acordo com Machado-da-Silva *et al.* (2005), tal compreensão acerca do neoinstitucionalismo constitui-se uma abordagem equivocada.

De acordo com Machado-da-Silva *et al.* (2005), a proposição de alguns autores contribui para essa percepção determinista e objetivista da abordagem neoinstitucional, dando espaço às críticas relacionadas a esta teoria. Assim, estas teorias, erroneamente, reforçam a inserção da perspectiva institucional na teoria funcionalista, a partir do momento em que definem, muitas vezes, que os atores sociais não possuem um papel independente, sendo que são dependentes da estrutura social, que, por sua vez, existe independente dos indivíduos. Nesse sentido, há diversas teorias que contribuem para a avaliação da teoria neoinstitucional como uma teoria que prima pela homogeneidade, estabilidade e permanência, assim como pela posição de instituições como limitadoras da ação organizacional, o que representaria, segundo os autores, uma abordagem equivocada acerca do neoinstitucionalismo.

Machado-da-Silva *et al.* (2005) argumentam que, embora essa percepção predomine nos estudos organizacionais no Brasil e em outras partes do mundo, ela é falha, limitando as possibilidades da teoria neoinstitucional. Esses autores afirmam que a abordagem determinista

da teoria neoinstitucional deve ser relacionada a uma versão específica da teoria institucional e que, ainda assim, tal perspectiva é equivocada, tendo em vista que o processo de institucionalização deve ser analisado a partir de uma perspectiva intersubjetiva. De acordo com Machado-da-Silva *et al.* (2005, p. 12),

[...] a noção de intersubjetividade possibilita o estabelecimento de pontes significativas em relação aos conceitos de subjetivo e objetivo, uma vez que se refere ao compartilhamento de significados atribuídos por atores individuais em cada situação específica, garantindo objetividade localizada, porque espaciotemporalmente delimitada.

Na mesma direção Zucker (1991) defende que o desenvolvimento da teoria institucional, por muito tempo, ocorreu no âmbito do paradigma funcionalista e estruturalista, predominando a ideia de cooptação, condicionamento e persistência por parte das instituições, deixando pouco ou nenhum espaço para o agente, como veículo de mudança. No entanto, a partir das ideias propostas por Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1991), influenciados principalmente pela fenomenologia de Berger e Luckmann (2003), o neoinstitucionalismo, disseminou a possibilidade de se analisar as instituições sob uma perspectiva interpretativista, resgatando o papel do ator no processo de reprodução das instituições e sua capacidade de mudança, fundamentado, principalmente, nos aspectos cognitivos.

Crubellate (2007) também afirma que a teoria institucional em organizações tem buscado a superação de dicotomias tradicionais nas teorias social e organizacional, relacionadas sobretudo, à relação entre estrutura e agência como fontes das práticas sociais.

A perspectiva intersubjetiva leva em consideração a associação de uma abordagem objetivista e, ao mesmo tempo, subjetivista. De acordo com Lewis e Grimes (2005, p. 74 apud Caldas, 2005, p. 56), “a objetividade pressupõe a existência de uma realidade externa, com relações deterministas e previsíveis, enquanto a subjetividade presume limites contextuais e construções sociais mutáveis”.

Goodin (1996) afirma que o neoinstitucionalismo pode ser resumido a um conjunto de proposições: os agentes individuais e os grupos buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido; os constrangimentos tomam a forma de instituições — aqui entendidas como padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, além de um conjunto de comportamentos esperados dos ocupantes desses papéis; as instituições constroem o comportamento dos atores, mas são, de várias maneiras, vantajosas para os

indivíduos e grupos na busca de seus interesses particulares; os fatores sociais que constroem o comportamento dos indivíduos e dos grupos também moldam os desejos, as preferências e as razões das pessoas, influenciando, por consequência, a definição de suas metas e estratégias de ação; os constrangimentos possuem raízes em características históricas e são, em grande medida, resíduos ou consequências de escolhas passadas; os constrangimentos “oferecem”, preservam e alteram diferentes recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos em um dado contexto social; e as ações individuais e dos grupos, constrangidas pelas instituições, são o motor que move a vida social. Acredita-se ser esta também uma perspectiva que busca conciliar estrutura e agência, reconhecendo a importância das instituições no comportamento dos indivíduos, mas também a possibilidade de mudança, a partir da ação humana.

Ressalta-se que neste estudo compreende-se a agência como a ação humana que é realizada no contexto de uma estrutura social preexistente. A estrutura, portanto, é definida como o conjunto de normas, regras e leis que divergem em cada estrutura social. Entende-se, portanto, que a estrutura não é permanente, embora exerça influência sobre a ação humana, mas sim é mantida e modificada pela agência, caracterizando uma influência mútua entre agência e estrutura.

De acordo com Machado-da-Silva *et al.* (2005), três questões devem ser consideradas na análise intersubjetiva da teoria neoinstitucional, as quais se opõem à crítica anteriormente discutida que se faz a esta teoria. A primeira refere-se ao fato de que estrutura e agência se pressupõem mutuamente, ao invés de serem opostas, como sustentam as abordagens tradicionais. A segunda refere-se ao fato de que a estrutura não apenas limita a ação, mas também a habilita. A terceira refere-se ao fato de que, ao considerar o processo de institucionalização como estado recursivo, é necessário compreender a importância da interpretação para a própria ação.

Machado-da-Silva *et al.* (2005) argumentam que a interpretação é o mecanismo operacional da recursividade presente na institucionalização, o que possibilita reciprocidade entre estrutura e agência e entre o caráter objetivo e subjetivo do fenômeno social e organizacional.

O processo de recursividade, de tamanha importância para o entendimento da intersubjetividade presente na teoria neoinstitucional, é entendido como o fato de que o ator

social, em qualquer situação cotidiana, precisa de alguma referência para a tomada de decisão e ação, que são delineadas e consolidadas por instituições como o Estado, associações e família. Assim, para que haja decisão e ação, o indivíduo precisa acessar estas referências, a partir da interpretação dos estímulos que ocorrem cotidianamente nas práticas instauradas a partir das estruturas sociais. Nesse sentido, as referências não provêm de fonte externa, mas são fruto de interpretação do significado que o ator social atribui ao contexto no qual uma prática social emerge. Há objetividade neste processo, mas não se exclui a subjetividade (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005).

Ainda no que tange à importância da interpretação, Hall e Taylor (2003) afirmam que a teoria neoinstitucional, em uma perspectiva mais sociológica, questiona até que ponto os indivíduos atuam de forma inteiramente estratégica, conforme prevê a abordagem da escolha racional. A abordagem sociológica, que, juntamente com as abordagens histórica e da escolha racional, são mais bem delineadas posteriormente, reconhece que o comportamento humano possui racionalidade e orientação para fins. Contudo, enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos e modelos já existentes para o alcance dos seus objetivos. Isso quer dizer que uma linha de ação depende mais da interpretação de um contexto do que de um cálculo puramente utilitário. Além disso, pode-se dizer que a própria interpretação é também influenciada pelos modelos, protocolos e regras - ou seja, pela estrutura - mais uma vez, reforçando a dualidade entre agência e estrutura. Dessa forma, as instituições atuam fornecendo modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e engendram ações. Definem Hall e Taylor (2003, p. 198):

O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação.

Nesse sentido, “não ocorre unicamente a reprodução de estruturas, mas a repetição da oportunidade de sua reinterpretação ao longo do tempo; em consequência pode ocorrer reprodução e mudança” (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005, p.27). A perpetuação de padrões ocorre neste caso não por uma reprodução irrefletida, mas pela constante aceitação de determinada ação, que por, ser interpretada como legítima, é reproduzida pelos atores na prática social e, conseqüentemente, é consolidada como padrão.

Legitimidade torna-se, então, uma questão fundamental na teoria neoinstitucional, pois é o

elemento que possibilita a manutenção ou a mudança das instituições. Assim, práticas e procedimentos que passam a ser interpretados como ilegítimos deixam de ser reproduzidos, havendo um processo de desinstitucionalização (MACHADO-DA-SILVA *et al.* 2005).

Dessa forma, a instituição adquire importância e capacidade de constrangimento na medida em que é percebida e interpretada pelos indivíduos, tornando-se relevante em decorrência principalmente do significado atribuído por eles e das ações e reações que os indivíduos elaboram como resposta a esses significados, sendo estes, portanto, construídos socialmente. “Instituições são fenômenos sociais provisoriamente estáveis, sujeitas sempre a processo de construção social” (CRUBELLATE, 2007, p. 218).

Entendido desta forma, o processo de institucionalização torna-se dinâmico, em que a agência e a estrutura se interagem, tendo em vista que a ação somente ocorre a partir da interpretação e da construção de significados. A ausência de instituições, nesse sentido, significa uma ausência de referência, impossibilitando a ação social. Dessa forma, os indivíduos são portadores de significados, agindo por meio da interpretação de fatores internos e externos, legitimados a partir do compartilhamento e socialização dessas referências e significados (MACHADO-DA-SILVA, 2005). Na perspectiva intersubjetiva, as expectativas e valores emergem sempre da interação de agentes sociais, utilizando-se de uma dimensão cognitiva, uma vez que aquelas mesmas expectativas e valores são primeiramente percebidos e interpretados para que respostas sejam geradas, dando possibilidade à ação social (CRUBELLATE, 2007).

Scott (2001) afirma que as instituições apresentam com propriedade o fato de não serem estáticas. Embora elas forneçam estabilidade e ordem, também estão sujeitas a alterações, mediante processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma, “as instituições não serão consideradas somente como uma propriedade ou um marco de um setor social, mas também como um processo, incluindo as atividades de institucionalização e desinstitucionalização” (SCOTT, 2001, p. 50).

Na congruência dos aspectos subjetivos e objetivos da ação humanam também se situam os estudos de Berger e Luckmann sobre a construção social da realidade (2003). Para estes autores,

[...] a sociedade possui, na verdade, uma factualidade objetiva. E a sociedade é, de fato, também, constituída por atividades que exprimem um significado subjetivo [...] É então esse duplo caráter da sociedade, em termos de factualidade objetiva e significado subjetivo, que torna a sua realidade '*sui generis*'[...] (BERGER e LUCKMANN, 2003, p. 29).

Para Berger e Luckmann (2003), a realidade, seja no âmbito organizacional ou de forma mais ampla, no âmbito da vida, é socialmente construída e institucionalmente sustentada. Ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e de reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas pelos indivíduos. Para estes autores, toda situação social que perdure no tempo tem a tendência de ser institucionalizada, em face da necessidade de previsibilidade e de controle social das ações humanas. Em Berger e Luckmann (2003), a institucionalização envolve três fases, ou momentos: externalização, objetivação e internalização. Quando algum agente toma uma ação (externalização), os demais interpretam conjuntamente essa ação como uma realidade externa (objetivação). Mais adiante, a objetivação do mundo é internalizada, instituindo uma estrutura subjetiva em nossa consciência (internalização). Cada um dos três momentos corresponde a uma caracterização essencial do mundo social. Eles representam o caráter intersubjetivo do processo de institucionalização, que muito contribui para a teoria neoinstitucional.

Os autores afirmam que “a vida cotidiana apresenta-se como uma realidade interpretada pelos homens e, de modo subjetivo, dotada de sentido para eles, na medida em que forma um mundo coerente” (BERGER e LUCKMANN, 2003, p. 31). Ocorrem, segundo os autores, as objetivações dos processos e dos significados subjetivos, sobre os quais se constrói, de modo intersubjetivo, o senso comum.

Assim, a realidade embora não exista sem os aspectos objetivos, não é preenchida apenas por estes, pois os objetos demandam interpretações e ainda o compartilhamento de significados. É, portanto, os processos de subjetividade que possibilitam a atuação humana e o compartilhamento de significados que, por conseguinte, permitem gerar conhecimento e construir a realidade. Berger e Luckmann (2003) concede então poder de ação ao indivíduo, na medida em que este é que dá sentido à realidade, podendo mantê-la ou alterá-la. Esse aspecto intersubjetivo presente na teoria destes autores fortalece a importância para a teoria neoinstitucional da integração entre estrutura e ação e entre os níveis micro e macro para o entendimento da realidade social e organizacional.

Busca-se abordar, neste trabalho, uma compreensão mais completa da perspectiva neoinstitucional, entendendo o processo de institucionalização como um fenômeno complexo, que pressupõe a persistência, mas também a mudança, a imersão social do indivíduo, e a autonomia deste na ação social. Assim, acredita-se que por meio da abordagem neoinstitucional é possível analisar as instituições, a partir de uma abordagem não apenas funcionalista, mas também interpretativista, resgatando o papel do ator no processo de reprodução das instituições e sua capacidade de mudança, calcado principalmente nos aspectos cognitivos. Nesse sentido, a teoria neoinstitucional é defendida neste trabalho como localizada em uma posição intermediária do *continuum* determinista – voluntarista, realizando a conjugação entre essas duas abordagens.

5.2. As três versões do neoinstitucionalismo

Segundo Ostrom (1990), o termo *instituição* possui várias definições, podendo se referir a tipos diferentes de entidades, como uma organização ou normas, regras e estratégias adotadas por indivíduos que operam dentro ou entre as organizações.

Entendendo as instituições como normas, regras e estratégias que estruturam padrões de interação em situações repetitivas, Ostrom (1990) conceitua esses termos da seguinte forma: regras são prescrições compartilhadas, previsivelmente aplicadas em situações específicas por agentes responsáveis pelo monitoramento da conduta e pela imposição de sanções; normas são prescrições compartilhadas que tendem a ser reforçadas pelos próprios participantes por entenderem o motivo pelo qual existem e reconhecerem sua importância; e estratégias são os planos que os indivíduos fazem no âmbito da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas sobre o comportamento provável de outros indivíduos em situações afetadas por condições físicas e materiais relevantes.

Jepperson (1991) define instituição como um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas autorreproduzidas, socialmente construídas. De acordo com esse autor, as instituições são como regras do jogo de uma sociedade e estruturam um conjunto de incentivos – positivos e negativos – para a efetivação de trocas, sejam políticas, econômicas ou sociais.

Com base nesse entendimento, as instituições seriam definidas como uma ordem social ou padrão que adquire certo estado ou propriedade. Quando uma prática social é

institucionalizada em determinado contexto, torna-se parte da vida daquela comunidade e ao interpor regras que constroem o comportamento e a interação de um conjunto de atores, as instituições permitem a organização da vida política ao estabelecerem mecanismos que fornecem estabilidade a um contexto social.

Scott (2001) compreende as instituições como regras, normas ou *scripts* que fornecem modelos morais, ou cognitivos, para guiar as ações dos indivíduos. Instituições podem ser constrangimentos formais – leis, regras, normas – ou informais – convenções, valores, símbolos, códigos de conduta. De acordo com Scott (2001), as instituições, como estruturas sociais, fornecem aos indivíduos e às organizações linhas de ação e orientação, ao mesmo tempo em que controlam e constroem o comportamento desses atores. Neste sentido, os sistemas de crenças existem tanto objetivamente, como fatos sociais em um sistema cultural, como subjetivamente, como concepções nas mentes dos indivíduos.

Diante dessa multiplicidade de definições, Hall e Taylor (2003) afirmam que para um melhor entendimento acerca do neoinstitucionalismo é necessário compreender que esse é composto de, pelo menos, três métodos de análise distintos, não se configurando, portanto, como um pensamento unificado.

Tais métodos ou escolas de pensamento se desenvolveram a partir de 1980, como uma reação contra as perspectivas behavioristas, influentes nos anos de 1960 e 1970. Essas escolas, denominadas "institucionalismo histórico", "institucionalismo sociológico" e "institucionalismo da escolha racional", buscam compreender o papel desempenhado pelas instituições no comportamento dos indivíduos e, em última instância, nos resultados econômicos e sociais (HALL e TAYLOR, 2003).

Esses autores afirmam que as análises institucionalistas preocupam-se, essencialmente, em responder às seguintes questões: a) Como as instituições afetam o comportamento dos atores?; e b) Como explicar o processo de surgimento, modificação e manutenção das instituições?

As respostas a essas questões são divergentes em cada uma dessas escolas, embora seja importante considerar que se trata de respostas complementares, e não estanques. De acordo com Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalista oferece dois tipos de respostas distintos às

questões apresentadas acima, sendo que uma delas é denominada de "perspectiva calculadora" e a outra, de "perspectiva cultural".

A "perspectiva calculadora" enfatiza os aspectos do comportamento que são instrumentais e orientados a um cálculo estratégico, de forma que os indivíduos buscam maximizar os benefícios esperados de seus objetivos predefinidos, adotando um comportamento estratégico de adequação entre meios e fins, recursos e resultados. Tal comportamento estratégico está relacionado ao fato de que o indivíduo analisa todas as alternativas possíveis, selecionando aquela que oferece o benefício máximo. Nessa perspectiva, as instituições oferecem aos atores certo grau de previsibilidade em relação ao comportamento dos outros indivíduos, fornecendo informações úteis, do ponto de vista estratégico, em relação ao comportamento dos demais, além de estabelecer mecanismos de aplicação de acordo e cumprimento de contratos. A perspectiva calculadora estabelece ainda que uma instituição surge ou se mantém por possuir determinada função e por ser eficiente nessa função. Assim, a instituição possui utilidade para os indivíduos que perdem mais sem a sua presença (HALL e TAYLOR, 2003).

Na "perspectiva cultural", o comportamento não é inteiramente estratégico, mas é influenciado e moldado pela própria visão de mundo que o indivíduo possui. Tal perspectiva reconhece que o comportamento humano é racional e orientado para fins, porém destaca que os indivíduos recorrem, frequentemente, a padrões de comportamento e protocolos já definidos, para atingir seus objetivos, o que limita, em grande medida, a ação estratégica. Nessa perspectiva, os indivíduos, impossibilitados de maximizar suas necessidades, buscam a satisfação das mesmas.

De acordo com Simon (1957), o indivíduo busca uma ação satisfatória ou razoavelmente boa, contemporizando, e não maximizando, suas decisões. O autor sugere a inviabilidade da maximização devido a uma impossibilidade lógica, pois para que isso fosse uma realidade o agente deveria ser capaz de avaliar todas as alternativas possíveis antes de tomar uma decisão. Assim, mesmo quando o agente crê que maximiza, na realidade, contemporiza. A intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas o fato é que não há garantia de que ela ocorra, pois sempre há a possibilidade de que outras alternativas de tomada de decisão levem a um melhor resultado.

Assim, na perspectiva cultural, a ação depende mais da interpretação de cada indivíduo em

relação a dada situação e seu contexto do que do cálculo utilitário. Nessa perspectiva, as instituições possuem o papel de fornecer:

[...] modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação (HALL e TAYLOR, p. 198, 2003).

Na perspectiva cultural, a criação e manutenção de uma instituição é justificada a partir de uma construção coletiva. Essas ganham legitimidade, de forma que estruturam as próprias decisões relacionadas a uma eventual mudança da instituição ou reforma dessa. Assim, a permanência de uma instituição ocorre porque essa não pode ser transformada apenas com base em uma ação individual (HALL e TAYLOR, 2003).

Quanto à caracterização das três escolas - institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional - tem-se que para o institucionalismo histórico a organização institucional de uma comunidade, ou a economia política dela, é o principal fator que estrutura o comportamento coletivo e, conseqüentemente, os resultados distintos. Muitos dos teóricos dessa corrente afirmam que o Estado não se configura como um agente neutro que arbitra sobre interesses concorrentes, mas sim como um complexo de instituições capazes de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos, influenciando as interações sociais e as situações políticas e econômicas próprias de cada país (HALL e TAYLOR, 2003).

Para os teóricos dessa corrente, instituição pode ser definida como "procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política" (HALL e TAYLOR, p. 196, 2003), de forma que associam as instituições às organizações e regras produzidas pelas organizações formais.

No que tange à relação entre instituição e ação, segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico possui teóricos que recorrem às duas perspectivas, cultural e calculadora. Outra especificidade desta escola de pensamento refere-se ao fato de que confere importância significativa às relações de poder, sobretudo, assimétricas. Para os neoinstitucionalistas desta escola as instituições distribuem poder de forma desigual entre os grupos. Tal distribuição confere um acesso desproporcional em relação aos processos de

decisão, o que privilegia determinados grupos em detrimento de outros. Defendem ainda a causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, o que significa que as decisões tomadas hoje são fortemente influenciadas e, em alguma medida, condicionadas pelas decisões tomadas anteriormente. Assim, "as instituições produzem trajetos" (HALL e TAYLOR, p. 200, 2003). Há, portanto, um legado de políticas e decisões prévias que constroem e limitam o campo de estratégias e possibilidades dos indivíduos (COSTA, 2004).

De acordo com Hall e Taylor (p. 201, 2003), para muitos teóricos dessa escola "as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral". Nesse contexto, há períodos de continuidade. Quando ocorre algum momento crítico de crise econômica ou militar, cria-se uma bifurcação, que conduz a uma diferente trajetória.

No que tange à relação do institucionalismo histórico com as políticas públicas, Menicucci (2009, p. 3) afirma que

[...] as políticas públicas favorecem a emergência de determinadas redes sociais e econômicas, levando os indivíduos a fazerem compromissos, desenvolverem habilidades específicas e comercializarem determinados bens. Ao induzirem determinados comportamentos, a ação governamental amplia os custos associados à adoção de alternativas diversas e, nessa medida, inibem o abandono de certa trajetória, inviabilizando alternativas que anteriormente poderiam ser possíveis.

Importante ressaltar que para os teóricos do institucionalismo histórico as instituições não são o único fator que influencia a vida política, mas há também outros fatores, como o desenvolvimento socioeconômico.

Os institucionalistas da escolha racional tomam por empréstimo vários conceitos vindos da economia da organização que ressaltam a importância dos direitos de propriedade, dos custos de transação e das rendas para o funcionamento das instituições. Tal escola possui como base a "perspectiva calculadora", pressupondo que os indivíduos decidem de forma utilitária e calculista e compartilham gostos e preferências. Tais teóricos consideram que a vida política é permeada de dilemas de ação coletiva, já que os indivíduos, ao maximizarem os resultados de suas preferências, podem gerar resultados subótimos para a coletividade (HALL e TAYLOR,

2003).

Enquanto no institucionalismo histórico o comportamento é influenciado por forças históricas, no institucionalismo da escolha racional o comportamento é influenciado por um cálculo estratégico e pela expectativa de comportamento do outro. As instituições possuem o papel de influenciar as alternativas da agenda de decisão, além de fornecerem informações e adotarem mecanismos que reduzem as incertezas quanto ao comportamento dos indivíduos. Nessa perspectiva, as instituições são criadas por meio de um acordo voluntário entre os indivíduos interessados em sua finalidade, sendo, portanto, originárias de ganhos e vantagens a esses (HALL e TAYLOR, 2003).

Esta escola confere significativa importância ao fluxo de informações e à interação estratégica e atribui maior intencionalidade à ação humana, se comparada às demais escolas neo-institucionais.

Segundo Hall e Taylor (2003), tal perspectiva possui como limitação o entendimento simplista em relação às motivações humanas, ao ressaltar a preponderância quase que exclusiva da lógica instrumental. Além disso, carece de explicação para a permanência de instituições que não são propriamente eficientes e úteis para os indivíduos.

No que se refere ao institucionalismo sociológico, os teóricos desta escola argumentam que as formas e procedimentos institucionais não são adotados pelos indivíduos simplesmente por serem mais eficientes e eficazes, mas sim por serem consideradas como práticas culturais, semelhantes a mitos e cerimônias que são compartilhados pelos indivíduos (HALL e TAYLOR, 2003).

Nesta corrente institucionalista, um dos conceitos relevantes é o do "mito racional" que pode ser entendido como um conjunto de preceitos socialmente construídos e institucionalizados na sociedade moderna, legitimados como a maneira mais eficaz de funcionamento das organizações (MEYER e ROWAN, 1977; DIMAGGIO e POWELL, 2005). Porém, são mitos pois não dependem da eficácia para sua veracidade, mas do fato de serem amplamente compartilhados ou promulgados por indivíduos ou grupos com direito reconhecido para determinar tais questões (SCOTT, 2001; HALL e TAYLOR, 2003). Sendo mitos, ainda são, muitas vezes, adotados pelas organizações de forma cerimonial e ritualística; ou seja, se

repetem invariavelmente, de maneira simbólica.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), as organizações não necessariamente se conformam ao conjunto de crenças institucionalizadas simplesmente por constituírem a realidade ou por serem tomadas como certas, mas, frequentemente, porque são recompensadas com o aumento da legitimidade, de recursos e da capacidade de sobrevivência. Dessa forma, a estrutura formal das organizações, bem como suas políticas e ações, refletem regras institucionais poderosas que funcionam como mitos altamente racionalizados, reforçados pela opinião pública, pela visão de seus constituintes, pelo conhecimento legitimado por meio do sistema educacional, pelo prestígio social e pelas leis.

Na mesma direção, DiMaggio e Powell (2005) afirmam que para esta escola as modificações e o surgimento de novas instituições ocorrem para tornar as organizações legítimas àqueles que dela participam, sem necessariamente torná-las mais eficientes.

Diferentemente da escola da escolha racional, o neoinstitucionalista sociológico busca explicar a permanência de instituições ineficientes, pela ideia de que tais instituições são meios para garantir legitimidade às organizações (HALL e TAYLOR, 2003).

DiMaggio e Powell (1991) destacam que a abordagem institucionalista sociológica avalia de forma crítica alguns pressupostos da escola estrutural funcionalista, segundo a qual a estrutura das organizações obedece a padrões de orientação estratégica dos atores. Dessa forma, a corrente sociológica enxerga as instituições como um conjunto de padrões, normas e valores embebidos numa realidade cultural que restringe as opções perseguidas por uma organização. Assim, as instituições se mantêm por serem consideradas legítimas e por possuírem um valor amplamente reconhecido entre os indivíduos. Nesse aspecto, há teóricos que estudam o isomorfismo institucional, buscando entender por que as organizações utilizam-se de práticas e procedimentos semelhantes, gerando uma difusão dessas práticas entre outras organizações.

A partir do conceito de isomorfismo institucional, tem-se que os esforços individuais presentes nas organizações para lidar racionalmente com a incerteza do ambiente com restrições frequentemente produzem homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados, o que torna as organizações de um mesmo campo mais similares, sem necessariamente tornarem-se mais eficientes (SCOTT, 2001; DIMAGGIO e POWELL,

2005). A disseminação de inovação e de novas práticas adotadas por determinada organização, muitas vezes ocorre, por proporcionar legitimidade, em vez de melhorar o desempenho (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

De acordo com Meyer e Rowan (1977), o isomorfismo traz como uma das consequências cruciais a incorporação de elementos legitimados externamente, o que aumenta o comprometimento interno dos participantes e dos atores externos, melhorando sua imagem institucional.

Dimaggio e Powell (2005, p. 76) definem isomorfismo como "um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais". Esses autores identificam três tipos de isomorfismo institucional, que não necessariamente são empiricamente distintos, a saber:

- a) Coercitivo - resulta de pressões formais ou informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem. Pode resultar também das expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Nesse sentido, a homogeneidade ocorre em torno de rituais, em conformidade com as instituições que impõem pressão, sendo que estas utilizam de controles ritualizados para o controle dos resultados daquelas (DIMAGGIO e POWELL; 2005).
- b) Mimético - ocorre quando em um ambiente de incerteza, ambiguidade de metas, problemas com causas dúbias e soluções pouco nítidas as organizações utilizam outras organizações como modelo, no sentido de obter soluções viáveis demandando poucos recursos. Aqui também há um aspecto ritualístico, tendo em vista que as organizações adotam esses modelos para aumentar sua legitimidade, no intuito de demonstrar que estão tentando obter melhorias em suas condições de trabalho. Assim, as organizações adotam como modelo outras que elas percebem ser mais legítimas ou bem sucedidas (DIMAGGIO e POWELL; 2005).
- c) Normativo - deriva da profissionalização possibilitada a partir da educação formal, das universidades e de processos de recrutamento e seleção. Acaba por criar uma base cognitiva comum entre os especialistas de uma mesma profissão que tem como consequência uma forma similar de compreender os problemas e tomar decisões

(DIMAGGIO e POWELL; 2005).

Diante do exposto, tem-se que o conceito de instituição é um pouco mais amplo na perspectiva do institucionalismo sociológico, considerando não apenas os aspectos formais, como no institucionalismo histórico, mas também os símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões e referências que moldam a ação humana. Tal escola adota a perspectiva cultural para explicar a relação entre instituição e ação. Assim, as instituições têm a função de fornecer esquemas de pensamento e modelos cognitivos que possibilitam a interpretação do mundo pelo indivíduo, atribuindo significados à vida social. "As instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, mas também suas preferências mais fundamentais" (HALL e TAYLOR, p. 210, 2003).

Segundo DiMaggio e Powell (1991, p. 10), a perspectiva sociológica assume que os atores se comportam de certa maneira a partir de regras e padrões apropriados como válidos e úteis em um dado ambiente. O pressuposto básico é que os padrões surgiram por meio de processos de socialização, educação e aprendizado no trabalho ou aderência às convenções de um contexto. "Os indivíduos escolhem a todo o momento, mas ao fazer isso eles buscam referência de outros atores em situações comparáveis e por meio da referência aos padrões existentes".

De acordo com Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo sociológico tem como limitação o fato de não considerar o jogo de interesses e poder, não incorporando em sua análise os conflitos existentes. No entanto, acredita-se que adotando a perspectiva neoinstitucional intersubjetiva, conforme discutida anteriormente, essa limitação possa ser reduzida, já que nesta, confere-se importância significativa à agência, reconhecendo a atuação dos indivíduos a partir do processo recursivo, do compartilhamento de significados e da definição da atuação individual, a partir da interpretação desses significados. Ou seja, reconhecendo o papel da agência é possível também dar espaço a diferentes interesses, objetivos e aos conflitos oriundos da ação humana.

Hall e Taylor (2003) argumentam que cada uma dessas escolas revelam aspectos importantes do comportamento dos indivíduos e da relação entre ação e instituição, motivo pelo qual se torna relevante a realização de estudos que integrem tais perspectivas.

Objetivou-se nesse trabalho compreender o comportamento dos indivíduos envolvidos no

processo de implementação de políticas de gestão de pessoas no setor público mineiro, a saber formuladores, implementadores e público-alvo, a partir da perspectiva do institucionalismo sociológico, buscando identificar as influências de regras, normas e padrões definidos, bem como analisar aspectos como a presença de isomorfismo e a adoção de políticas de forma ritualística.

5.3 O neoinstitucionalismo e a implementação de políticas públicas

O debate sobre políticas públicas vem sendo fortemente influenciado pelas premissas propostas pelo neoinstitucionalismo, que enfatizam a relevância das instituições e regras para decisão, formulação e implementação destas políticas (SOUZA, 2006). Sem negar a existência da ação racional e autointeressada dos decisores, a perspectiva do institucionalismo sociológico afirma que o cálculo estratégico dos tomadores de decisão e dos implementadores envolve uma análise mais ampla acerca das regras, papéis, e ideias, levando-se em consideração processos institucionais de socialização e características históricas, além de cálculos políticos, conforme discutido anteriormente.

Menicucci (2009) afirma que grande parte dos estudos relacionados aos contrangimentos institucionais volta-se para as instituições governamentais formais e para as instituições políticas, mas que as políticas públicas também configuram-se como importantes regras que influenciam a dinâmica política e econômica.

De acordo com Souza (2006), instituições são regras formais e informais que contrangem ou incentivam o comportamento dos atores. Para Frey (2000, p. 232), as instituições são mais do que reflexos das necessidades dos indivíduos ou grupos; elas refletem “padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e, em geral, reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados”. Ou seja, as regras, deveres, direitos, identidades e papéis institucionalizados influenciam o comportamento das pessoas.

Quando se estuda os processos de implementação de políticas, grande parte da literatura reconhece a importância de compreender o contexto institucional, ou seja, as regras e normas, organizações formais e informais, e a influência que esse exerce nos resultados da implementação (BRYNARD, 2000; SILVA; MELO, 2000; SIMAN, 2005; DYE, 2008).

Tem-se, portanto, a importância de se compreender o ambiente organizacional em que a

política é implementada, a influência dos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e legais pertinentes às instituições e, ainda, as características institucionais que influenciam o comportamento dos indivíduos ou, ainda, pode ser diferentemente compreendida pelos indivíduos, interferindo nos processos de implementação de determinada política. Assim, as regras e as normas que existem no ambiente de implementação podem ser diferentemente interpretados pelos indivíduos, influenciando os resultados planejados para a implementação de determinada política (SIMAN, 2005).

De acordo com Coelho (1998), as normas de funcionamento e os procedimentos executados pelo Estado - ou seja, o contexto institucional - são importantes para a determinação dos resultados das políticas públicas. Tem-se, portanto, que as instituições teriam o papel de facilitar ou dificultar a implementação das políticas.

Conforme afirma Menicucci (2009, p. 2),

[...] por um lado, as políticas públicas levam à constituição de instituições, entendendo-se instituições tanto como organizações formais quanto como regras que estruturam o comportamento; por outro, elas próprias podem ser vistas como tendo os mesmos efeitos de estruturas institucionais, na medida em que colocam constrangimentos ao comportamento dos atores políticos e às decisões que podem ser tomadas [...].

Para Dye (2008), as políticas públicas são determinadas, implementadas e impostas por instituições governamentais, seja o Congresso, a presidência e as burocracias, entre outras. Assim, as instituições governamentais conferem legitimidade às políticas públicas, gerando obrigações legais, por meio de leis, normas e regras que também se conformam como instituições. As instituições governamentais ainda conferem universalidade às políticas públicas, estendendo-as para toda a sociedade e, ainda, dispõem de mecanismos de coerção, em caso de violação das políticas. Por esses motivos, uma política torna-se política pública apenas após ser adotada e implementada por instituições governamentais. Diante disso, tem-se que as instituições ajudam a compreender os processos de implementação de políticas públicas, incluindo as políticas de gestão pública, a partir do momento em que essas são formuladas e implementadas, tomando como base características institucionais; ou seja, regras e rotinas já adotadas que limitam as alternativas de formulação e implementação. Ainda, as próprias políticas já se apresentam como regras e instituições a serem seguidas, gerando contrangimentos ao comportamento dos indivíduos. Por fim, o próprio papel das organizações

envolvidas no processo de implementação também constitui influência institucional.

Coelho (1998) afirma que, além das regras e dos procedimentos burocráticos que caracterizam o contexto institucional, a ação dos atores também é constrangida por um conjunto de capacidades administrativas específicas e de normas de funcionamento criadas. Logo, tal legado influência não apenas a escolha da política, mas também o seu processo de implementação. A implementação de políticas, portanto, é afetada por instituições e gera instituições que acabam por delinear o próprio processo de implementação. Porém, tais regras e normas que existem no ambiente de implementação podem ser diferentemente interpretados pelos indivíduos, influenciando os resultados planejados para a implementação de determinada política, conforme discutido pelo neoinstitucionalismo sociológico. Conforme afirma Menicucci (2009), as políticas públicas fornecem informações e geram significados à realidade. Além disso, afetam os processos de aprendizagem social dos principais atores envolvidos. Tais possibilidades reforçam a influência das instituições no processo de implementação. Dessa forma, utilizando-se da perspectiva neoinstitucional, é possível compreender que, além da influência dos indivíduos e dos grupos, as políticas públicas também são influenciadas pelas regras formais e informais que conduzem as instituições e pelo ambiente institucional (SIMAN, 2005; SOUZA, 2006). De acordo com Coelho (1998), as políticas públicas devem ser entendidas não apenas em função da determinação e da força dos diferentes atores envolvidos na política, mas também do contexto institucional em que elas se processam.

De acordo com Frey (2000, p. 230), a influência das instituições para as políticas públicas, se torna ainda mais relevante no caso dos países da América Latina, em que as instituições ainda estão em processo de consolidação. Nas palavras deste autor, nos “países em desenvolvimento aumenta a tentação de atribuir ao fator ‘instituições estáveis ou frágeis’ importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas”.

De acordo com North (1990) e Jepperson (1991), as instituições são como regras do jogo de uma sociedade. Elas estruturam um conjunto de incentivos para a efetivação de trocas, sejam políticas, econômicas ou sociais. Assim, a abordagem neoinstitucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições nos resultados políticos, sociais e organizacionais.

Outro fator importante para a análise de implementação de políticas por meio do

neoinstitucionalismo refere-se ao processo de institucionalização que ocorre, pois as instituições também apresentam como propriedade o fato de não serem estáticas. Embora elas forneçam estabilidade e ordem, também estão sujeitas às alterações, mediante processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma, “as instituições não serão consideradas somente como uma propriedade ou marco de um setor social, mas também como um processo, incluindo as atividades de institucionalização e desinstitucionalização” (SCOTT, 2001, p. 50). No entanto, é importante destacar que, mesmo quando ocorre mudança, as instituições não surgem do nada, ocorrendo mais comumente um processo de reconstrução com base em padrões e referências anteriores (MENICUCCI, 2009).

Selznick (1996) refere-se à institucionalização como um processo adaptativo baseado na infusão de um valor, além das necessidades técnicas. Ou seja, o processo de institucionalização é a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente em que a organização opera. Zucker (1991) entende institucionalização como um processo pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real e, ao mesmo tempo, como uma variável de quanto uma ação pode ser considerada como certa em uma determinada realidade social. Para Meyer e Rowan (1977, p. 341), “a institucionalização envolve o processo pelo qual o processo social, as obrigações, ou as realidades vêm a tomar um status de regra no pensamento e na ação social”. Nesta perspectiva, ela é vista como um processo social.

Berger e Luckman (2003, p. 79) consideram que o fenômeno da institucionalização “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Para esses autores, toda situação social que perdure no tempo tem a tendência de ser institucionalizada, em face da necessidade de previsibilidade e controle social das ações humanas.

De acordo com Jepperson (1991), existem graus diferentes de institucionalização. Uma possível medida do grau de institucionalização de uma ação ou objeto pode ser a vulnerabilidade dessa a intervenções sociais. Assim, a vulnerabilidade será menor quando o objeto, ou a ação, estiver mais enraizado na estrutura organizacional, sendo pouco questionado.

Para se entender o processo de implementação de dada política pública, é preciso analisar também como ocorre o processo de institucionalização da política em questão, de maneira que

quanto mais institucionalizada for determinada política ou quanto maior o compartilhamento pelos indivíduos implementadores da necessidade desta, mais efetivo tende a ser o processo de implementação.

Compreende-se neste estudo a institucionalização como sendo um processo social a partir do qual ações habituais tomam o status de regras no pensamento e comportamento dos indivíduos, garantindo certa previsibilidade e proteção da ação ou objeto institucionalizado contra intervenções externas.

O processo de implementação de determinada política não se configura como uma ação externa ao indivíduo que irá executá-lo. É ingênua e irrealista a percepção de que as políticas, muitas vezes elaboradas de forma a não considerar o executor, são implementadas de forma objetiva e exatamente como foram planejadas. A partir do momento em que se compreende que o indivíduo tem poder de ação e interpreta a realidade objetiva de forma subjetiva, tem-se a influência desses indivíduos nos processos de implementação, além da importância das instituições e do nível de institucionalização da mesma política.

6. METODOLOGIA

Este trabalho buscou compreender duas grandes questões consideradas de relevância quando se trata da implementação de uma dada política. A primeira constitui o entendimento do contexto político e econômico de implementação das atuais políticas de gestão de pessoas em Minas Gerais, no sentido de analisar o modelo de gestão de pessoas adotado, bem como os pressupostos teóricos que o sustentam. A segunda consiste em analisar a implementação das políticas de gestão de pessoas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", no intuito de compreender os fatores impactantes do processo de implementação, identificando os atores envolvidos e analisando o papel dos formuladores e implementadores, recursos disponíveis, instrumentos utilizados, estratégia adotada para a implementação e processo de institucionalização dessas políticas.

Esses objetivos envolveram a análise de dimensões institucionais e organizacionais que influenciaram as ações dos diferentes atores durante todo o processo de implementação. Ressalta-se que não se partiu de um pressuposto determinista que considera os atores sociais meros executores de determinações definidas independentemente deles. Da mesma forma, não se acredita que as ações dos indivíduos ocorram sem a influência do contexto institucional. Considerou-se, portanto, que os indivíduos que planejam, formulam e executam as políticas possuem racionalidades distintas, que são traduzidas em termos de incertezas e ambiguidades no momento de implementação de uma dada política. Isso significa que os implementadores podem adotar comportamentos não previstos pelos formuladores, influenciando os resultados das políticas em relação ao que foi planejado. Por esse motivo, defende-se a importância de incluir os implementadores também no processo de formulação da política, excluindo uma perspectiva dicotômica dessas duas etapas.

Quanto ao tipo, esta pesquisa, se caracteriza por seu caráter exploratório-descritivo. O caráter exploratório refere-se à busca de maior familiaridade com o tema "Implementação de políticas de gestão de pessoas no setor público", ainda pouco explorado na literatura brasileira. O caráter descritivo refere-se à descrição e análise dos fatores que influenciaram o processo de implementação das políticas de gestão de pessoas no estado de Minas Gerais, especificamente no que tange às políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional".

Quanto aos meios, a pesquisa foi delineada por um estudo de caso aplicado à administração

pública do estado de Minas Gerais, especificamente voltado para a análise da implementação de políticas de gestão de pessoas neste estado. O foco do estudo de caso está no individual, no específico, em sua idiossincrasia, em sua complexidade. A escolha desta estratégia de pesquisa se justificou pelo desejo de compreender esse processo em profundidade, enfatizando seu significado para os vários atores envolvidos.

Trata-se de um trabalho que possui natureza qualitativa, sendo que metodologicamente, os procedimentos adotados são estritamente dessa natureza e buscaram captar e explicar, a partir da percepção dos atores, as variáveis que se relacionam ao fenômeno selecionado para a investigação.

Foram escolhidas as políticas "Avaliação de desempenho individual" (ADI) e "Certificação ocupacional" (CO) como objeto de análise, por três fatores distintos:

- a) Ambas as políticas foram implementadas em Minas Gerais após 2003, a partir do programa Choque de gestão, contexto que marcou a ênfase neste estado na implementação de um modelo gerencial de administração pública que trouxe consigo um conjunto de pressupostos teóricos e normativos que conferem a essas políticas um caráter de unicidade, no que tange às premissas e aos objetivos pretendidos, quais sejam meritocracia e profissionalização da gestão pública. Dessa forma, analisaram-se as políticas em questão desde 2003, quando se iniciou sua implementação até 2014, quando se encerrou um ciclo de governo que se extinguiu com o término do Governo de Antônio Anastasia, interpondo o governo do PSDB.
- b) Ambas as políticas foram formuladas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que também é a responsável pela implementação dessas políticas nos órgãos setoriais, o que caracteriza um contexto de implementação interorganizacional. Assim, a implementação das políticas de gestão de pessoas no estado de Minas Gerais envolve dois tipos de instituições, aqui denominados como "núcleo central", caracterizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e "órgãos setoriais", formados pelas diversas secretarias, autarquias e fundações de estado que atuam em diferentes áreas temáticas.

A proposição de tais políticas e a coordenação da implementação delas são de

responsabilidade da Seplag, de acordo com a Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, e com o Decreto 45.794, de 2 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. A implementação, por conseguinte, deve ocorrer nas diversas secretarias estaduais.

De acordo com estas legislações, a Seplag, por intermédio da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, tem por finalidade, dentre outras, propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e tecnologia da informação e comunicação, modernização administrativa e saúde ocupacional. Ou seja, cabe à esta Secretaria a responsabilidade pela proposição e coordenação das políticas de gestão pública do estado.

De forma ainda mais específica, cabe à Superintendência Central de Política de Recursos Humanos, vinculada à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, a formulação e gestão da política de gestão de pessoas da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do estado de Minas Gerais.

- c) Como o objetivo geral desse trabalho consistiu em analisar os fatores que influenciam a implementação de políticas de gestão de pessoas, o terceiro fator refere-se à institucionalização das políticas. Nesse caso, no momento de seleção das políticas definiu-se por escolher uma política de gestão de pessoas que, além de contemplar os dois fatores anteriores, parecesse estar institucionalizada no estado de Minas Gerais e outra que aparentemente não estivesse institucionalizada. Assim, a escolha por essas duas políticas foi feita, porque permitiu analisar quais fatores influenciaram o processo de implementação de ambas as políticas, levando a resultados de institucionalização distintos.

Quanto às políticas escolhidas, tem-se, então a "Avaliação de desempenho individual" (ADI) implementada no estado de Minas Gerais em 2004, cujo objetivo foi monitorar as entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais e da qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado. Esta foi implementada de forma obrigatória e única em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, envolvendo, desde o primeiro ciclo, mais de 95 mil servidores do estado de Minas Gerais. Essa foi claramente, a política de gestão de pessoas implementada no Governo de Minas Gerais no contexto do Choque de gestão mais

consolidada.

A política "Certificação ocupacional" foi implementada em 2007 com o objetivo de recrutar e alocar pessoas comprovadamente detentoras de capacidades técnicas e comportamentais adequadas aos cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais escolhidos, buscando tornar a indicação para cargos de recrutamento amplo, cargos de confiança, baseada em critérios técnicos, diminuindo a influência política.

Os cargos desde então certificados foram: a) Direção Máxima das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças (PGF); b) Gerência Regional de Saúde da SES; c) Direção de Atendimento dos Centros Sócio-Educativos da SEDS; d) Gerência Administrativa de Hemocentros da Fundação Hemominas; e e) Direção das Unidades de Recursos Humanos. Os cargos de diretor de escola e dirigentes de superintendência regional de ensino também passaram pelo processo de certificação, mas estes não foram considerados nesta pesquisa, já que se trata de um processo cuja responsabilidade de formulação e implementação foi exclusivamente da Secretaria de Educação, cabendo à Seplag apenas apoio eventual, não se configurando, portanto, como de implementação em contexto interorganizacional. A política "Certificação ocupacional" foi escolhida porque, apesar de possuir um conteúdo relevante, não parecia ter se consolidado no âmbito do Poder Executivo estadual.

Quanto aos órgãos setoriais escolhidos, tem-se a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Secretaria de Estado de Educação (SEE), escolhidas, primeiramente, pelo fato de serem órgãos implementadores de ambas as políticas. No caso da política "Avaliação de desempenho individual", conforme explicado acima, esta foi implementada de forma única em todos os órgãos e entidades do estado de Minas Gerais. Porém, no caso da política "Certificação ocupacional" apenas alguns órgãos tiveram cargos específicos certificados, sendo dois destes a SEDS e a SEE. No entanto, logo no início da pesquisa de campo percebeu-se que os cargos específicos da SEE certificados o foram por iniciativa e execução exclusiva desta, não envolvendo a SEPLAG, conforme explicado acima, situação que poderia excluir esta Secretaria da análise em questão. Porém, manteve-se a SEE como órgão analisado, tendo em vista que este possui o cargo de SPGF e DRH, ambos certificados pela SEPLAG. A decisão por mantê-la prende-se ao fato de que esta secretaria possui certa complexidade quando se trata de implementação de políticas de gestão, tendo em vista seu tamanho, sua força política e, ainda, o fato de ser reconhecidamente uma secretaria mais

independente, em relação à SEPLAG.

Neste contexto, ambas as secretarias foram escolhidas também em função de seu tamanho e da complexidade, constituindo áreas de relevância, mas também delicadas no que tange a suas atuações. E, ainda, por suas capilaridade no estado, sendo que ambas apresentam diversos órgãos regionalizados, o que acreditou-se atribuir um nível de dificuldade ainda maior na implementação das políticas de gestão de pessoas estudadas, já que demanda um esforço de implementação não apenas na unidade central dessas secretarias, mas também em suas diversas unidades dispersas pelo estado, em regiões que possuem realidades organizacionais e contextuais muito distintas.

Considerando, portanto, que o objetivo geral deste trabalho constituiu em analisar os fatores que influenciaram a implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", acreditava-se que a complexidade e a capilaridade destes órgãos seriam um fator relevante a ser considerado no processo de implementação. Ressalta-se, portanto, que a análise realizada considerou os dois órgãos setoriais como exemplos do caso de Minas Gerais, não tendo sido objetivo ressaltar as diferenças entre estes dois órgãos em termos de estrutura, gestão e aspectos institucionais.

Quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa envolveu três procedimentos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de campo.

A pesquisa bibliográfica englobou ideias e discussões de diferentes autores sobre modelos de gestão de pessoas, gestão de pessoas no setor público e implementação de políticas públicas. Pretendeu-se aprofundar os desafios da implementação e os diferentes fatores que influenciam o êxito na implementação de políticas, inclusive o papel das instituições nesse processo.

Destaca-se na pesquisa bibliográfica a utilização dos livros *Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento* (Vilhena et al., 2006) e *Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais* (BDMG, 2013). Ambos, embora tecnicamente tenham um formato de material bibliográfico, foram, em verdade, utilizados como se fossem documentos institucionais, já que foram escritos e organizados pela alta gestão da SEPLAG e por gestores das áreas responsáveis pelas políticas analisadas.

O primeiro (Vilhena *et al.*, 2006) possui como organizadores Renata Vilhena e Tadeu Barreto Guimarães, à época secretária-adjunta de planejamento e gestão e subsecretário de planejamento e orçamento do estado de Minas Gerais, respectivamente, e, ainda, representantes associados ao Instituto *Publix*, Humberto Falcão Martins e Caio Marini, que possuiu uma parceria com o governo de Minas Gerais, prestando consultoria inclusive em 2003 para a implementação do programa em questão. Os autores dos capítulos, além destes, são todos servidores públicos do estado de Minas Gerais à época, conforme consta ao final do livro.

Quanto ao segundo livro (BDMG, 2013), este não possui os nomes dos autores, mas consta ser uma obra realizada pelo Instituto *Publix*, pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e pelo Governo de Minas Gerais. Este livro é apresentado por Aécio Neves, governador de Minas Gerais no período de 2003 a 2010, e tem seu prefácio escrito pelo então governador Antônio Augusto Anastasia.

Ambos os livros foram, então, elaborados por membros do governo ou membros da consultoria que prestaram serviço ao governo, atuantes no programa Choque de gestão. Refletem a posição dos formuladores das políticas implementadas durante os anos de Choque de gestão, bem como o diagnóstico desses em relação aos resultados alcançados por essas políticas.

Supõe-se, portanto, que se trata de projeto político vinculados, em grande medida, à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Por se caracterizarem como projeto de governo, acredita-se que as informações ali apresentadas não necessariamente retratam a realidade, mas, sim, intenções de mostrar bons resultados de políticas governamentais. Ou seja, é possível perceber uma lente de aumento nas ações realizadas e nos resultados alcançados, o que reforça a tênue separação entre um projeto acadêmico e um projeto político. No entanto, são obras importantes se consideradas como uma extensão de documentos institucionais, refletindo, portanto, a percepção da alta gestão do governo em relação às políticas implementadas ao longo das três gerações do Choque de gestão.

A pesquisa documental envolveu ainda a análise de legislações sobre as políticas de gestão de pessoas implementadas em Minas Gerais desde 2003, dando ênfase às duas políticas que constituem o objeto de estudo desta tese, além de documentos institucionais elaborados pelo

Governo de Minas Gerais, constituídos por seus diversos órgãos e secretarias, relacionados às políticas em questão, tais como, modelos de formulários, diagnósticos e relatórios de execução e eventuais registros sobre o processo de implementação e seus resultados. Esses documentos foram obtidos no site⁴ da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e grande parte deles foi disponibilizada pelos entrevistados.

O terceiro procedimento diz respeito à realização de uma pesquisa de campo de caráter qualitativo, por meio da qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo de implementação de políticas de gestão de pessoas no estado, dando ênfase às políticas que constituem o objeto de análise dessa tese.

Foram realizadas 30 entrevistas com atores estratégicos, conforme a atuação e importância destes no processo de implementação das políticas de gestão de pessoas, focalizando as políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", das Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Defesa Social.

Os entrevistados foram agrupados em três grupos distintos, a saber:

1º) Formuladores das políticas analisadas - compreendem a alta gestão da SEPLAG, gestores das áreas que lidam diretamente com as políticas analisadas (superintendentes e diretores da SEPLAG) e consultores que participaram do desenho dessas políticas;

2º) Implementadores das políticas analisadas - compreendem superintendentes e diretores de recursos humanos e das áreas que lidam diretamente com as políticas ADI e CO das Secretarias de Educação e de Defesa Social;

3º) Público-alvo das políticas analisadas - compreendem diretores de áreas diversas da Secretarias de Educação e da Secretaria de Defesa Social, que são diretamente afetados pelas políticas ADI e CO, sejam porque são os responsáveis por avaliar servidores (e também são avaliados) seja porque são ocupantes de cargos certificados.

⁴ <http://www.planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-pessoas>

Cabe destacar que essa distinção entre formuladores e implemetadores obedece a razões meramente didáticas, tendo em vista que, conforme destacado anteriormente, compreende-se que essas duas etapas do ciclo de políticas públicas não podem ser analisadas de forma estanque nem mesmo os atores separados e identificados de forma precisa, já que acredita-se que os implementadores, em alguma medida, também se configuram como formuladores. Isso ocorre pois, frequentemente, aqueles reelaboram as diretrizes e normativas postas para a implementação de políticas públicas.

Neste contexto, embora este trabalho tenha ênfase na etapa de implementação das políticas de gestão de pessoas aqui analisadas, decidiu-se por entrevistar também os formuladores da SEPLAG-MG, responsável pela proposição das políticas de gestão de pessoas no estado de Minas Gerais e pela coordenação das ações desenvolvidas pelos órgãos setoriais. Compreende-se esses atores como responsáveis pela formulação das políticas e pela decisão acerca de como essas serão implementadas. Por isso, foi importante entender como esses atores concebem a relação entre formulação e implementação dessas políticas, como se articulam com os implementadores dessas políticas, situados nos órgãos setoriais e como compreendem os fatores influenciadores do processo de implementação.

Para os três grupos distintos, buscou-se identificar pessoas chave, considerando o período de 2003 a 2014. O *corpus* de entrevistados está representado no Quadro 2, que contém as seguintes informações:

- **Cargo** - refere-se ao cargo ocupado pelo entrevistado quando do contato com as políticas em análise nessa tese;
- **Grupo** - podendo ser formulador, implementador ou público-alvo, conforme diferenciações feitas anteriormente;
- **Órgão** - refere-se ao órgão ao qual pertence o entrevistado quando do contato com as políticas em análise nessa tese, podendo ser SEPLAG, Consultoria, SEE ou SEDS;
- **Política** - refere-se à política sobre a qual foi entrevistado, podendo ser "Avaliação de desempenho individual", "Certificação ocupacional" ou ambas;
- **Período** - refere-se ao momento no qual o entrevistado manteve contato com a(s) política(s) em questão.

Quadro 2
Corpus entrevistado

(continua)

Cargo	Grupo	Órgão	Política	Período
Superintendente de recursos humanos	Implementador	SEDS	Ambas	Desde 2013 (desde 2004 como diretora na área de Recursos Humanos)
Superintendente de recursos humanos	Formulador	SEPLAG	Ambas	De 2007 a 2011
Diretor de gestão de pessoas	Implementador	SEDS	ADI	Desde 2014 (desde 2010 trabalha na área de Recursos Humanos)
Diretor de recrutamento e seleção	Implementador	SEDS	CO	Desde 2013
Superintendente de planejamento, orçamento e finanças (certificado)	Público-alvo	SEDS	CO	Desde 2012
Superintendente de recursos humanos	Implementador	SEE	Ambas	Desde 2007
Diretor de avaliação de desempenho	Implementador	SEE	ADI	Desde 2013 (assessora da diretora anterior de 2011 a 2013)
Chefe de gabinete (responsável pelo processo de certificação)	Implementador	SEE	CO	Desde 2007
Técnico responsável pela certificação	Formulador	SEPLAG	CO	De 2006 a 2011
Subsecretário de gestão de pessoas	Formulador	SEPLAG	Ambas	Desde 2011 (de 2006 a 2007 Superintendente de políticas de recursos humanos)
Superintendente recursos humanos	Formulador	SEPLAG	Ambas	Desde 2012 (trabalha na área de recursos humanos desde 2005)
Diretor central de gestão de cargos e funções de confiança (atualmente responsável pelo processo de certificação)	Formulador	SEPLAG	CO	Desde 2011
Diretor gestão do desempenho	Formulador	SEPLAG	ADI	Desde 2003

(conclusão)

Cargo	Grupo	Órgão	Política	Período
Coordenador executiva do processo de certificação - Consultoria	Formulador	Consultoria	CO	De 2007 a 2012
Superintendente de RH	Formulador	SEPLAG	ADI	De 2003 a 2006
Diretor	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2013
Equipe Consultoria	Formulador	Consultoria	CO	De 2006 a 2012
Diretor	Público-alvo	SEDS	ADI	Desde 2005
Diretor	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2011
Diretor	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2009
Superintendente regional ensino	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2000
Diretor	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2010
Diretor de presídio	Público-alvo	SEDS	ADI	Desde 2008
Diretor de Centro Socioeducativo (participou do processo de certificação)	Público-alvo	SEDS	CO	Desde 2009
Diretor de escola	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 1998
Diretor de escola	Público-alvo	SEE	ADI	Desde 2012
Diretor de Centro Socioeducativo (participou do processo de certificação)	Público-alvo	SEDS	Ambas	Desde 2013
Diretor	Público-alvo	SEDS	ADI	Desde 2007
Superintendente de RH	Implementador	SEDS	Ambas	De 2007 a 2009 (trabalha no setor de RH desde 2002)
Secretária de planejamento	Formulador	SEPLAG	Ambas	Desde 2006 (de 2003 a 2006 ocupou o cargo de secretaria adjunta da SEPLAG)

Fonte: Dados da pesquisa

Cabe destacar que as informações contidas no Quadro 2 considera a situação dos entrevistados no momento de realização das entrevistas, podendo ter sido alterada por diversos motivos, por exemplo, em função da mudança de governo do estado de Minas Gerais ocorrida em 2014.

A Tabela 1 apresenta a consolidação do número de entrevistados por órgão, política e grupo.

Tabela 1
Total de entrevistados, por órgão, política e grupo

Órgão				
SEPLAG	SEDS	SEE	Consultoria	Total
8	10	10	2	30
Política				
ADI	Certificação	Ambas		Total
14	8	8		30
Grupo				
Formuladores	Implementadores	Público-alvo		Total
10	7	13		30

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que, não obstante as inúmeras tentativas de entrevistar algum consultor que atuou na política "Avaliação de desempenho individual", não foi possível realizar o contato.

É importante destacar que este *corpus* não teve o objetivo de ser representativo, já que se trata de uma pesquisa não amostral, mas buscou identificar pessoas chave que participaram do processo de formulação e implementação das políticas em análise, considerando desde o período de 2003.

Com exceção de três, as entrevistas foram gravadas, com a devida autorização dos entrevistados. Nas entrevistas cuja gravação não foi autorizada tomou-se nota de toda fala, o que não prejudicou a apreensão do conteúdo relatado. Estas entrevistas ocorreram entre 02/07/2014 e 10/03/2015.

Foram elaborados dois roteiros de entrevistas (APÊNDICE), sendo um para o grupo de formuladores e outro para os grupos de implementadores e público-alvo. As entrevistas tiveram por objetivo principal compreender a percepção dos entrevistados quanto ao processo de implementação das políticas analisadas, considerando questões como: contexto de implementação, objetivos das políticas, recursos disponíveis, resultados alcançados, estratégias adotadas, dificuldades e pontos positivos do processo de implementação, institucionalização das políticas e modelo de gestão de pessoas adotado em Minas Gerais.

Para a construção das categorias de análise que viabilizaram a realização da análise propriamente, foi utilizado o software NVIVO versão 8. As categorias de análise foram definidas a partir da estruturação do roteiro e dos temas que se mostraram mais relevantes nas

entrevistas realizadas, sendo agrupadas em cinco nós: a) Avaliação de desempenho individual; b) Certificação ocupacional; c) Modelo de gestão de pessoas; d) Consultoria; e e) Isomorfismo. Os três primeiros constituem-se árvores de nós, pois possuem outras categorias relacionadas a eles, sendo os dois últimos denominados "nós livres". Essas categorias estão representadas no Quadro 3.

Quadro 3
Categorias de análise

Free nodes		Tree nodes		
Consultoria	Isomorfismo	ADI	CO	Políticas de GP
		Adequações realizadas	Adequações realizadas	Contexto de implementação
		Estratégias adotadas	Estratégias adotadas	Modelo de GP
		Dificuldades encontradas	Dificuldades encontradas	
		História da política	História da política	
		Institucionalização	Institucionalização	
		Modelo de avaliação	Objetivos da política	
		Objetivos da política	Papel Formuladores e Implementadores	
		Papel Formuladores e Implementadores	Pontos positivos	
		Pontos positivos	Recursos utilizados	
		Recursos utilizados	Resultados alcançados	
		Resultados alcançados	Tipo de implementação	
		Tipo de implementação		

Fonte: Dados da pesquisa

A fim de preservar a identidade dos entrevistados, as entrevistas foram identificadas por meio da política sobre a qual o entrevistado foi questionado (A: Avaliação de desempenho individual; C: Certificação ocupacional; AC: ambas), seguido do grupo ao qual pertence (Formulador, Implementador ou Público-alvo), do órgão ao qual pertence (SEPLAG, Consultoria, SEE ou SEDS), e de um número aleatório (1 a 30). Por exemplo, o entrevistado *AC-Implementador SEDS 1* respondeu sobre ambas as políticas, constitui-se em um implementador, ou seja, gestor de uma área ligada a alguma das políticas analisadas, da Secretaria de Defesa Social.

As entrevistas foram analisadas utilizando-se da técnica de análise de conteúdo, cujo objetivo está relacionado ao tratamento do conteúdo da mensagem e da expressão do conteúdo, considerando o contexto de emissão da mensagem, o papel e a posição do emissor, entre outros aspectos (BARDIN, 1977).

O recorte e a escolha das unidades de registro ocorreram no nível semântico. Ou seja, a categorização dos dados foi realizada em função de temas considerados relevantes, de maneira que a análise teve como foco a presença do item, e não a frequência de sua aparição.

Os resultados da pesquisa são apresentados e analisados a seguir, com o objetivo de demonstrar que a implementação de uma dada política não se caracteriza como uma etapa inferior na constituição de uma política pública, mas sim como um momento decisivo na produção efetiva da política, pois é nesta etapa que transformam-se as intenções em resultados.

7. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa são apresentados em quatro partes e contam com informações obtidas por meio de pesquisa documental e de campo. A primeira refere-se ao diagnóstico do modelo de gestão de pessoas adotado entre 2003 e 2014, considerando um ciclo de governo que traz consigo um conjunto de pressupostos ideológicos, teóricos e normativos que acabam por influenciar a definição deste modelo e o desenho das políticas de gestão de pessoas que o compõem. A segunda refere-se à análise do processo de implementação da política "Avaliação de desempenho individual". A terceira destina-se à análise do processo de implementação da política "Certificação ocupacional". A quarta consiste no esforço de analisar as similaridades e as diferenças percebidas nos processos de implementação das políticas ADI e CO que influenciaram os níveis distintos de institucionalização percebidos em cada uma das políticas.

7.1 Diagnóstico do modelo de gestão de pessoas adotado a partir do Choque de gestão

7.1.1 Analisando o modelo de gestão

No intuito de verificar o modelo de gestão adotado desde 2003 com a implementação do Choque de gestão em Minas Gerais, foram analisados os livros que podem ser compreendidos como documentos institucionais, conforme explicado anteriormente: *Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento (2006)* e *Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais (2013)*.

As atuais políticas de gestão de pessoas presentes em Minas Gerais vêm sendo implementadas desde 2003, compondo o denominado "Choque de gestão", que possui, ainda, vertentes relacionadas ao planejamento, à parcerias público privadas e à gestão financeira e orçamentária, dentre outras. Dessa forma, as políticas de gestão de pessoas estão alinhados aos pressupostos desse programa de governo implementado pelo então governador Aécio Neves e mantido por Antônio Anastasia, que o seguiu no governo de Minas Gerais.

Segundo seus idealizadores, procurou-se implementar um modelo de “gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para resultado, flexível e transparente” (VILHENA *et al.*, 2006, p. 30), substituindo a preocupação com os meios pela centralidade dos fins e priorizando, em última instância, a modernização do estado.

De acordo com Vilhena *et al.* (2006), o programa "Choque de gestão" foi implementado em um contexto de grave crise fiscal, com notório déficit fiscal, ausência de recursos para o pagamento das despesas, inclusive a folha de pessoal, baixo investimento, descrédito internacional e sucateamento da máquina administrativa, situação semelhante à de outros estados federados.

Tais problemas, segundo os autores, estavam relacionados não apenas à incompetência de um único governo, mas "decorreu de uma soma perversa de fatores negativos, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento". Tal situação definiu o que os idealizadores do Choque de gestão chamaram de "um sério problema de gestão na Administração Pública", caracterizado pela crise fiscal e por problemas no funcionamento do estado, exigindo a mudança de seu *modus operandi* (VILHENA *et al.*, 2006, p. 14).

Vilhena *et al.* (2003, p. 15) afirmam sobre a importância de dar à administração pública mineira um

[...] choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública.

Inserido nessa proposta, tinha-se a necessidade de

[...] reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter, ainda que a longo prazo, uma nova cultura comportamental do setor público mineiro, voltado para o desenvolvimento de nossa sociedade, dentro de padrões éticos rigorosos e de critérios objetivos para se medir o desempenho dos resultados das ações governamentais, a par de se adotar fatores de estímulo e motivação dos servidores públicos, imprescindíveis para o sucesso deste novo modo de funcionamento da Administração Pública (VILHENA *et al.*, 2006, p. 15).

Explicam os idealizadores do Choque de gestão "Em suma, era preciso o remédio amargo do ajuste fiscal, mas não só ele. Era preciso aprender a fazer mais e melhor com menos para transformar, passo a passo, em realidade, o sonho de fazer de Minas o melhor Estado para se viver no Brasil (VILHENA *et al.*, 2006, p. 11).

Nessa mesma direção, no livro *10 anos do Choque de gestão* tem-se a afirmação desses objetivos, associando o sucesso do Choque de gestão, principalmente, ao fato de ter sido baseado em "um amálgama de propósitos fiscais e de desenvolvimento direcionando para resultados e avançando com ganhos estruturais de eficiência, ao mesmo tempo em que o processo de desenvolvimento era dotado de uma sustentável estrutura de financiamento (investimentos e gastos produtivos) e de crescente confiabilidade e responsabilidade fiscal" (BDMG, 2013, p. 13).

A partir dessas afirmações, pode-se perceber que o contexto de implementação que justifica a implementação do Choque de gestão, bem como das políticas que o compõem, está intimamente relacionado ao contexto desenhado por Brugué (2004) e Carneiro e Menicucci (2011), quando analisam as diferentes experiências de reforma de cunho neoliberal e de implementação da NPM. Tal projeto tem como principal objetivo, explicitamente declarado por seus idealizadores, realizar os ajustes fiscais e melhorar a gestão pública, a partir da mensuração de desempenho e introdução de incentivos.

A partir das afirmações trazidas em ambos os livros, é possível perceber que boa parte dos problemas destacados na situação mineira de 2003 é percebida como causadas por problemas de gestão, apresentando, portanto, uma análise com foco interno, assim como outras experiências reformistas de cunho neoliberal (RHODES, 1996; BRUGUÉ, 2004; PAULA, 2005; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Utilizando-se dos conceitos de Rhodes (1996), as ações previstas na Nova Gestão Pública, tais como observadas no Choque de gestão são limitadas, pois possuem foco intraorganizacional, voltando-se exclusivamente para os objetivos, estimulando a competição por incentivo e mascarando a necessidade de cooperação e articulação entre os atores.

É possível perceber a ênfase dada à busca por resultados e melhorias de desempenho no serviço público como solução para a melhoria do funcionamento da Administração Pública mineira. Essa também é uma característica presente em diversas das experiências de implementação da NPM. De acordo com Brugué (2004), o gerencialismo tornou-se uma ideologia composta por um conjunto de valores e práticas que definiu que a melhoria da gestão resolveria os problemas socioeconômicos, sendo que aquele acabou por se tornar o objetivo finalístico, reduzindo a complexidade da situação.

Observa-se, portanto, a ênfase dada ao princípio da eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade. Tal ênfase pode ser observada não apenas de forma qualitativa e geral, a partir do tom predominante do discurso referente ao Choque de gestão, mas também no que tange à frequência do uso dos termos.

Analisando o livro *Choque de gestão* especificamente nas partes referentes ao prefácio, Antecedentes e Origem e Fundamentos (até p.42), que apresentam o cerne do programa, tem-se que as palavras *eficiência* e *eficiente* aparecem 24 vezes ao longo do texto, enquanto *eficácia* e *eficaz*, 2 vezes e *efetividade* e *efetivo(a)*, 2 vezes. Isso reflete o pensamento de Carneiro e Menicucci (2006) de que os movimentos reformistas da NGP acabam por priorizar a redução de custos (eficiência) em detrimento do próprio alcance de resultados (eficácia), tão previsto em seu discurso, da qualidade e do impacto destes (efetividade).

Embora a frequência no uso dos termos não seja um determinante, neste caso tal análise indica a ênfase dada ao critério de eficiência, que significa a otimização de recursos, assim como previsto na NPM. Observa-se, ainda, no contexto do Choque de gestão que muito pouco se fala sobre o envolvimento das pessoas, cidadãos e funcionários no ciclo das políticas públicas, bem como sobre a participação social e a dimensão sociopolítica da gestão, assim como reforçam Brugué (2004), Paula (2005), Gomes (2006) e Carneiro e Menicucci (2011) quando analisam as experiências de reforma gerencial, de maneira geral.

No que tange à participação, tal preocupação começa a se manifestar apenas na terceira geração do Choque de gestão, que é implementado de forma gradual, em três momentos distintos e com ênfases também diferentes, conforme mostra a Figura 3.

Figura 3
As três gerações de transformações na gestão pública em Minas Gerais



Fonte: BDMG, 2013, p. 14

Sobre os três momentos de implementação do Choque de gestão, de acordo com os idealizadores desse programa:

A primeira geração de reformas implantou, assim, um modelo de gerenciamento com ênfase no enfrentamento do déficit fiscal e fortemente ligado à formulação e execução do Portfólio de Programas Estruturadores e instituiu os primeiros Acordos de Resultados. [...] O segundo momento, conhecido como Estado para Resultados, conduzido a partir de 2007, foi marcado principalmente pela consolidação de ferramentas de gestão de programas e projetos estratégicos para ampliar o foco em resultados, e pelo aperfeiçoamento do modelo de contratualização e seu desdobramento para os acordos com as equipes de trabalho. [...] As reformas de segunda geração não dispensaram o equilíbrio fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizaram, simultaneamente, o aumento de bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e a ganhos de eficiência — os quais dependem de transformações estruturais, não apenas da redução de despesas. [...] Contudo, além de focar em como melhorar o desempenho governamental, deve-se também enfocar os destinatários das políticas públicas, de forma a assegurar a constituição de uma administração verdadeiramente voltada às demandas dos cidadãos. [...] A construção de políticas públicas pautadas pelo componente participativo deve passar a considerar a pluralidade dos grupos interessados e não mais somente as prioridades globais definidas pelo Estado, permitindo ultimamente o atendimento das demandas dos diversos sujeitos envolvidos no processo político. Ciente da necessidade de construir um Estado cada vez mais aberto ao controle e participação populares, o Governo de Minas Gerais se voltou para o envolvimento da sociedade civil como participe na elaboração e monitoramento de políticas públicas. A terceira geração do Choque de

Gestão foi, assim, denominada Gestão para a Cidadania (BDMG, 2013, p.14).

A partir da perspectiva dos próprios idealizadores, confirma-se o fato de que as duas primeiras gerações desse programa tiveram foco no ajustes fiscal e na gestão por resultados, sendo que apenas no terceiro momento manifesta-se uma preocupação com a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas.

Além da preocupação com o ajuste fiscal, as duas primeiras gerações do Choque de gestão possuem como política central a pactuação e consolidação do *Acordo de Resultados*. Segundo informações disponibilizadas *online* pela SEPLAG⁵, o *Acordo de Resultados* é um instrumento de pactuação de resultados que, utilizando-se de indicadores e metas, estabelece compromissos dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual relacionados à estratégia governamental.

Como incentivo, o cumprimento dos *Acordos de Resultados* tem como contrapartida a concessão de autonomia gerencial aos órgãos e entidades e o pagamento de prêmio de produtividade aos servidores. Como fundamentos do *Acordo de Resultados*, Vilhena *et al.* (2006) destaca: maior aderência com a estratégia do governo; maior envolvimento das pessoas, considerando a clareza do papel e da contribuição de cada servidor à estratégia; fortalecimento da vinculação entre resultados obtidos e concessão de incentivos, já que o prêmio é diretamente proporcional à nota obtida por cada equipe de trabalho; e universalização da política de remuneração variável. Por fim, Vilhena (2006, p. 5) afirma que "a contratualização de resultados é elemento central na consolidação de uma cultura de gestão orientada a resultados no governo mineiro".

Diante disso, tem-se uma clara identificação do *Acordo de Resultados* com a proposta de contratualização, alinhamento de conduta e implementação de incentivos, prevista na proposta de NPM e de reformas neoliberais e que parece ser uma das bases do modelo de gestão implementado, a partir do Choque de gestão (PAULA, 2005; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Esses autores argumentam, no entanto, que essa contratualização acabou por tornar os

⁵ Apresentação disponível em http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/gestao_pessoas_politicas_desenvolvimento/trilhas_do_desenvolvimento/Competencias_tecnicas/AGEIs/123_Evolucao_da_Contratualizacao_em_MG.pdf

indicadores como fim em si mesmos, além de desestimular a cooperação.

O primeiro ocorre pois, muitas vezes, profissionais trabalham em torno exclusivamente de metas previstas nos instrumentos *Acordo de resultados*, pelo fato de terem sido pactuadas, sem que sejam necessariamente as ações mais efetivas para a resolução de determinado problema ou, ainda, as mais atuais. Além disso, as ações realizadas pelos profissionais fora do que estava previsto, ainda que necessárias para a manutenção da administração pública, não são valorizadas ou, mesmo, pontuadas nos instrumentos de pactuação, o que pode influenciar de maneira negativa as decisões dos profissionais acerca das ações e das políticas a serem implementadas.

De acordo com Assis (2012), é comum ainda a ocorrência de *gaming* que se refere à manipulação ou ao mau uso do sistema pelos profissionais, que acabam por aprender “a regra do jogo” e passam a agir em busca do seu interesse, mesmo que isso seja contrário aos objetivos da organização. Essa situação pode ocorrer de diversas formas distintas, quais sejam: escolha apenas de metas mais fáceis de serem mensuradas; busca de metas específicas, mesmo que isso gere consequências negativas para o sistema como um todo; foco em metas de curto prazo em detrimento de objetivos de longo prazo; fraude que ocorre quando a informação sobre desempenho é transmitida de maneira oportunista ou ainda distorcida para causar boa impressão; busca de resultados ruins em determinado período para que no período seguinte não sejam pactuadas metas mais desafiadoras; e permanência de indicadores que perdem o propósito (ASSIS, 2012).

Quanto ao desestímulo à cooperação, Assis (2012) afirma que o método de remuneração variável por desempenho pode causar divisão entre os funcionários da organização e gerar senso de injustiça e desconfiança, em função da competição criada e da postura de premiar e punir.

Carneiro e Menicucci (2011) afirmam ainda que se observa nas reformas de cunho gerencialista excessiva preocupação com os controles derivados da avaliação de resultados, inclusive para serviços que não são propriamente observáveis ou mensuráveis, além de que não há comprovações de que esta forma de pactuação de fato alcance a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

De qualquer forma, apesar de as duas primeiras gerações enfatizarem sobremaneira o ajuste fiscal e a busca por resultados, por meio dos *Acordos*, é importante destacar que a terceira geração teve como proposta introduzir a preocupação com a cidadania e com o desenvolvimento de mecanismos que possibilitassem a participação social e o *Estado em Rede*. Tais preocupações estão coerentes com a tendência de maior preocupação com a busca de participação social, pós reforma neoliberal, apresentada por Carneiro e Menicucci (2006) e Paula (2005).

De acordo com Brito (2014), a *Gestão para cidadania*, cujas bases estavam ancoradas na *Gestão regionalizada* e na *Gestão participativa*, avançou no que tange à intersectorialidade, de forma que o governo fortaleceu a comunicação com as organizações públicas que atuavam nas regionais do estado. Porém, tal avanço não pôde ser observado para o nível da sociedade, como se pretendia. Assim, a vertente da *Gestão participativa* ficou restrita ao projeto piloto, realizado em duas regiões do estado, não tendo sido expandido para todo o território mineiro.

Nenhum dos entrevistados apontou a política de governança como uma prioridade daquele governo. Assim, os documentos oficiais reconhecem a importância que a *Gestão para a cidadania* e a participação social possuem para a Administração Pública. No entanto, a prática retrata uma realidade diferente. Assim, as prioridades do Choque de gestão poderiam ser resumidas em apenas duas: a tecnicidade observada na gestão pública mineira e a preferência pela gestão em detrimento do estabelecimento de canais de interação com a sociedade (BRITO, 2014).

A partir da análise comparativa das três gerações do Choque de gestão e considerando que ambas as políticas aqui analisadas - Certificação ocupacional e Avaliação de desempenho individual - foram implementadas na primeira geração do Choque de gestão, conforme a Figura 3, é possível afirmar que ambas as políticas possuem como premissas o alinhamento de conduta, a criação de incentivos, a busca por resultados, a valorização de *performance*, o estímulo à competição e a busca por eficiência, características das reformas de cunho neoliberal, cujo objetivo era a implementação da Nova Gestão Pública.

Outra característica presente nos instrumentos e ferramentas que compõem o Choque de gestão que o identifica com as reformas de cunho neoliberal refere-se à tentativa de aproximação do setor público com a iniciativa privada (CARNEIRO e MENICUCCI, 2006;

PAULA, 2005). Tal questão pode ser confirmada por dois fatores principais.

O primeiro fator é o próprio uso de uma linguagem gerencialista. Elementos como pressão por eficiência, excelência e sucesso, discurso do caos, crença de tecnologias gerenciais, crença em uma sociedade de mercado livre e culto de símbolos e figuras emblemáticas, com palavras de efeito, refletem, segundo Paes (2005), a cultura do *management*, presente no movimento gerencialista, e podem ser claramente observados no programa Choque de gestão, assim como apresentado por seus idealizadores. No que tange ao último elemento, destacam-se inclusive a utilização e a justificativa do termo *choque de gestão*. Esclarece Vilhena *et al.* (2006, p. 11):

A dramaticidade da expressão não é retórica: é choque porque deve provocar constatações abruptas em relação a um estado de coisas inaceitável — a situação fiscal e a falta de rumo; deve render efeitos instantâneos e provocar o rompimento de paradigmas na busca de resultados.

O segundo fator envolve o pressuposto de eficiência do mercado e a consequente parceria que deve ser firmada entre Estado e mercado e Estado e terceiro setor para a implementação de políticas públicas. Tal afirmação pode ser confirmada por algumas políticas propostas pelo Choque de gestão, por exemplo, Parcerias Público Privada (PPP) e articulação com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Também, está presente no discurso de apresentação dos *Fundamentos do Choque de Gestão*.

Argumentando sobre as características das reformas de segunda geração, marcantes no início do século XXI e associando-as às próprias características da segunda geração do Choque de gestão, Vilhena *et al.* (2006, p. 27) afirma que

[...] a boa governança social depende de um equilíbrio (de capacidade e poder) entre as esferas do Estado (domínio dos políticos e burocratas), do mercado (domínio dos investidores e consumidores) e terceiro setor (domínio dos cidadãos organizados em torno de seus interesses, mais públicos ou particularísticos em diferentes extensões). Cada uma destas três esferas possui limitações e vantagens comparativas, bem como demonstram a história recente. O Estado promove equidade, mas é menos eficiente. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à baixa capacidade de governo; fortalecê-lo pode levar ao estatismo dirigista e formas autoritárias perversas. O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em equidade. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à ineficiência e perda de competitividade; fortalecê-lo pode levar a formas perversas de “mercado livre”, concentração e “capitalismo selvagem”. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meio de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãos essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra

de direito. Fortalecê-lo em detrimento das demais esferas pode gerar formas anômicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo; enfraquecê-lo pode levar à negligência de comunidades e identidades.

Os idealizadores do Choque de gestão argumentam que as reformas de segunda geração retomam as questões relacionadas ao alcance de resultados de desenvolvimento e à promoção de políticas mais efetivas, podendo ser observados dois tipos de respostas a essas questões: uma da Velha Administração e outra da Nova Administração. Prelecione Vilhena *et al.* (2006, p. 28):

A velha Administração para o Desenvolvimento se baseava em uma ideia nacionalista, xenófoba e autóctone de desenvolvimento a partir da qual se buscava a “independência econômica da nação” (Melo, 1986). Dicotomizava desenvolvimento econômico (primordialmente relacionado à industrialização e crescimento do produto interno bruto) e desenvolvimento social (associado à distribuição da renda). [...] Considerava o Estado como grande motriz do desenvolvimento, mas atuando como produtor direto inclusive de bens privados, numa linha estatista-dirigista, forjando um capitalismo dependente do Estado empreendedor (Barros de Castro & Pires de Souza, 1981) – ao qual cabia, inclusive, criar uma burguesia industrial privada ou tecnoburocrática. [...] A nova Administração para o Desenvolvimento se baseia em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede (Castells, 1998), um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. [...] Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas. O desenvolvimento requer um Estado eficaz, que encoraje e complemente o mercado e a sociedade civil, como parceiro, catalisador e facilitador (WORLD BANK, 1997)".

Tal proposta está intimamente relacionada ao previsto na NPM. Porém, Paula (2005) argumenta que o pressuposto de maior eficiência do setor privado em detrimento do setor público é inadequado, sendo que aquele também apresenta suas limitações.

Destaca-se ainda a importância do World Bank na implementação do programa Choque de gestão. Não apenas definindo o estado que deve ser desenvolvido, conforme citação acima, o Banco Mundial representou papel central na implementação das políticas previstas no Choque

de gestão, conforme relatório elaborado pela própria instituição (WORLD BANK, 2014).

No referido relatório, tem-se a afirmação de que desde 2003 Minas Gerais vem vivenciando uma incomparável reforma do setor público com engajamento e apoio do Banco Mundial. O relatório reforça o contexto de crise fiscal com o qual se deparou o governo eleito em 2003, bem como a necessidade de impor disciplina fiscal, restrição de gastos e identificação pelo governo de programas prioritários, que deu origem aos *Projetos Estruturadores* (WORLD BANK, 2014).

Afirma-se ainda que o Banco Mundial apoiou o Governo de Minas Gerais desde 2006 por meio de uma série de parcerias, denominadas *Minas Gerais Partnership Series*. A primeira operação da série, ocorrida em 2006, contou com financiamento no valor de US\$ 170 milhões. Posteriormente, acordou-se o *Minas Gerais Partnership II SWAp*, um projeto multissetorial para o qual foi financiado um valor de US\$ 976 milhões. Esse valor foi complementado em 2010, com um financiamento adicional de US\$ 461 milhões. Em 2012 uma nova operação foi acordada para a implementação do *Estado em Rede*, característico da terceira geração do Choque de gestão. A soma dos financiamentos alcançou US\$ 1.607 bilhão. De acordo com o relatório, o Banco Mundial também desempenhou papel importante de assistência técnica, contribuindo para o ajuste fino do Choque de Gestão e seus programas setoriais (WORLD BANK, 2014).

O relatório ainda reforça a implementação do programa Choque de gestão em três gerações, com foco no ajuste fiscal, gestão por resultados e gestão para a cidadania, respectivamente, e a consequente recuperação econômica do estado, bem como a melhoria da prestação de serviços, impactando a gestão econômica e administrativa do estado de Minas Gerais.

De acordo com o World Bank (2014, p. 2), o Choque de gestão "transformou Minas de estado falido, mal gerido e ineficiente em um estado responsável do ponto de vista fiscal, com um modelo de gestão inovador. É considerado 'padrão ouro' de gestão do setor público no Brasil e no mundo" (tradução nossa).

Outra consequência apresentada à implementação do Choque de gestão refere-se ao retorno dos investimentos de mercado para Minas Gerais. Segundo o relatório, foi uma importante inovação, facilitada pela operação do Banco Mundial, permitindo que Minas Gerais desse

exemplo para outros estados reformistas no Brasil (WORLD BANK, 2014).

O exemplo de Minas Gerais para outros estados é ainda reforçado da seguinte forma:

Por meio das *Partnership Series*, o Banco Mundial tornou-se um dos principais interessados na implementação exitosa do Choque de Gestão. O sucesso das reformas do setor público em Minas Gerais provou ser um importante modelo de demonstração contínua e útil dos efeitos para os estados brasileiros e outros países que enfrentam problemas de desenvolvimento semelhantes (WORLD BANK, 2014, p. 3).

A participação de instituições de fomento é característico da implementação da NPM em diversos países, conforme argumentam Carneiro e Menicucci (2011) e Paula (2005). De acordo com Carneiro e Menicucci (2011), o apoio e o incentivo de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é característica comum nas diferentes experiências de reformas gerenciais e define o forte componente de isomorfismo coercitivo que envolve a difusão dos princípios da NPM. O isomorfismo coercitivo se caracteriza pelo fato de que muitas das ações implementadas pelo Choque de gestão o foram em função de imposição de organismos internacionais, como o BID, conforme destaca o próprio relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2014).

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais ou informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem, de forma que a homogeneidade em termos de práticas e políticas adotadas resulta de rituais em conformidade com as instituições que impõem pressão, sendo que estas utilizam de controles ritualizados para o controle dos resultados daquelas.

Tal situação tem como importante consequência o fato de que a agenda das propostas reformistas é diretamente influenciada por interesses dessas instituições de fomento que podem não coincidir com os interesses dos cidadãos. A forte ênfase no ajuste fiscal e a retração dos gastos e investimentos sociais como condição para a concessão dos financiamentos reflete tal questão.

Na experiência mineira, percebe-se também o isomorfismo mimético, que pode ser claramente percebido pela frequência com que se menciona o importante exemplo de Minas Gerais, que deve ser copiado por outros estados e países. Nesse caso, observa-se o

isomorfismo nos dois sentidos, tanto o fato da reprodução em Minas Gerais das políticas implementadas em diversas experiências internacionais de reforma quanto o exemplo de Minas Gerais a ser copiado por outros entes.

Os processos de reforma do estado são claramente marcados por um ambiente de incerteza, ambiguidade de metas, problemas com causas dúbias e soluções pouco nítidas, assim como Dimaggio e Powell (2005) definem o contexto em que o isomorfismo mais pode ocorrer.

Esses autores argumentam que o isomorfismo mimético, por exemplo, pode ocorrer, pois as organizações utilizam outras organizações como modelo, no sentido de obter soluções viáveis, que demandem poucos recursos. Além disso, muitas vezes, adotam tais soluções e políticas de forma ritualística, visando aumentar sua legitimidade, sem que necessariamente sejam as alternativas mais efetivas.

Na publicação do BDMG (2013, p. 13), tal situação fica ainda mais evidente quando se afirma que o processo de modernização da gestão pública de Minas Gerais tornou-se "um paradigma mundial em desenvolvimento e melhoria da gestão pública". Ou seja, neste caso o estado de Minas Gerais é colocado em posição de referência para outros países.

Tal situação pode ser reforçada pelo fato de que na perspectiva dos idealizadores desse programa o choque não é apenas mais uma reforma administrativa, apresentando duas distinções em relação às demais experiências:

Primeiramente, constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento. Não é a adequação institucional pela forma (buscando a necessária implantação de padrões, tais como, por exemplo, da burocracia ortodoxa ou de concepções autodenominadas “pós-burocráticas”), tampouco a adoção de um corolário desenvolvimentista sem chão implementador. Segundo, e complementarmente, foi concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas (VILHENA *et al.*, 2006, p. 29).

Segundo, portanto, seus idealizadores o Choque de gestão representa um caso singular de adoção de medidas de ajustes fiscais. Mas, de forma simultânea, implementou também políticas e ações de promoção do desenvolvimento. Vilhena *et al.* (2006, p. 32) afirma:

[...] Choque de Gestão inovou, pois partiu (e isto é fundamental e o diferencia) de um plano estratégico orientado para o futuro (PMDI, PPAG, GERAES etc.) com ações definidas, priorizadas e implementadas mesmo no contexto de crise. E os ganhos decorrentes da eficiência do ajuste foram usados para incrementar ações previstas no plano. Em síntese, o choque de

gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem-sucedida, na partida, de integração entre meios e fins — o que nada mais é do que o próprio conceito de gestão: definir os resultados certos e fazê-los acontecer. Por outro lado, o choque de gestão também é uma prova cabal de que as estratégias abrangentes e coerentes (alinhadas com uma finalidade) de transformação da gestão são possíveis e necessárias — e que as agendas minimalistas, excessivamente focadas ou fragmentárias de políticas de gestão, apresentam potencialmente baixos resultados.

Acredita-se, no entanto, que o diferencial, conforme descrito acima, em verdade, o aproxima das demais experiências reformistas de cunho neoliberal, baseadas na implementação de uma Nova Gestão Pública, cujas premissas se assentam no gerencialismo, tal como definido por Carneiro e Menicucci (2006), Paula (2005) e Brugé (2004).

Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que o uso recorrente dos termos e das propostas reformas em diversos países sugere a existência de uma tendência geral de adoção de medidas e ações que sinalizam um padrão comum de reforma administrativa aplicada de forma generalizada no setor público.

As premissas do Choque de gestão - quais sejam, ajuste fiscal, gerencialismo, busca por resultados e eficiência - acabaram por influenciar o desenho e a implementação das políticas de gestão de pessoas, conforme analisado a seguir.

7.1.2 Caracterizando as políticas de gestão de pessoas

De acordo com Vilhena *et al.* (2006), as políticas de gestão pública compreendem ações em três perspectivas distintas de aplicação: a macrogovernamental, cuja unidade de aplicação é o governo como um todo; a institucional, cuja unidade de aplicação são organizações governamentais; e a individual, cuja unidade de aplicação é o servidor.

Estas três perspectivas relacionam-se a categorias distintas de agregação de valor público: a de resultados; a de processos; e a de recursos. Essa perspectiva integradora é segundo, Vilhena *et al.* (2006) um dos principais fundamentos do sucesso das políticas implementadas no contexto do Choque de gestão, bem como o que o diferencia de outras experiências, conforme destacado anteriormente.

Tendo em vista que as políticas de gestão pública lidam com diferentes domínios institucionais, o grande desafio previsto em sua implementação refere-se a problemas de coordenação e cooperação, coerência e consistência. O objetivo primordial, então, era

promover a integração entre estas três perspectivas, de maneira a garantir uma coordenação alinhada e integrada, fortalecer o grau de convergência das estratégias das instituições públicas e criar mecanismos coesos de comunicação e adequação destas estratégias aos comportamentos e condutas dos servidores (VILHENA *et al.*, 2006).

Dessa forma, de acordo com Vilhena *et al.* (2006, p. 24),

[...] para que as políticas de gestão logrem seus propósitos não basta apenas que haja, nas três perspectivas (macrogovernamental, organizacional e individual), práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhoria dos processos (de gestão de programas, da gestão em geral e dos servidores) e de racionalização de recursos. É, sobretudo, necessário que haja alinhamento entre estas perspectivas e que este alinhamento aponte para a geração de resultados de desenvolvimento. Vista na horizontal, esta integração significa que a promoção de resultados das pessoas deve estar voltada ao alcance dos objetivos de suas instituições e estes, por sua vez, devem estar direcionados para implementar a agenda de governo. A melhoria das pessoas (via capacitação, por exemplo) deve ser a base da melhoria da gestão, que é essencial para a execução das ações que conduzem aos resultados. Ainda nesta perspectiva horizontal, a gestão de quadros e salários deve ser tratada de forma alinhada com imperativos de eficiência organizacional, que se vincula a metas agregadas de desempenho fiscal no âmbito de governos. Na perspectiva vertical, por exemplo, surgem outras integrações essenciais: a gestão da despesa compatível com a execução das ações necessárias à geração dos resultados; a gestão da eficiência baseada em ganhos estruturais de qualidade da gestão, promovendo os resultados buscados a um custo menor; e a obtenção do máximo rendimento dos quadros funcionais a partir de investimentos em capital humano alinhados com os resultados individuais.

De acordo com Vilhena *et al.* (2006, p. 26), o objetivo de todas essas políticas é buscar a excelência, que significa "racionalizar e melhorar a gestão para alcançar resultados de desenvolvimento".

As políticas desenhadas e implementadas no programa Choque de gestão, inclusive as políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", objeto de análise dessa tese, estão fundamentadas nessa perspectiva integradora, que pode ser sintetizada pela Figura 4:

Figura 4
Orientações das políticas de gestão

	PERSPECTIVAS	DA APLICAÇÃO		
		Macrogovernamental	Organizacional/ Institucional	Individual/Grupai
Orientação da nova administração para o desenvolvimento (segunda geração)	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor
Orientação do ajuste fiscal ortodoxo (primeira geração)	Recurso	Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Dimensionamento da força de trabalho Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

Fonte: Vilhena *et al.*, 2006, p. 26

A Figura 4 permite afirmar sobre a centralidade das políticas de gestão de pessoas presentes na perspectiva individual, para a implementação do programa Choque de gestão.

A "Avaliação de desempenho individual" está explicitamente relacionada à perspectiva do resultado, de modo semelhante ao *Acordo de Resultados*, e, portanto, baseada sobre as mesmas premissas de contratualização, alinhamento de conduta e incentivos presentes nas políticas características dos processos de Reforma do Estado, conforme discutido anteriormente. Quanto à política de "Certificação ocupacional" é possível associá-la à perspectiva do processo, especificamente à Direção Pública, tendo em vista que tem por objetivo tornar mais adequado o perfil dos profissionais que ocupam cargos de direção e chefia. Essas políticas são mais bem delineadas posteriormente.

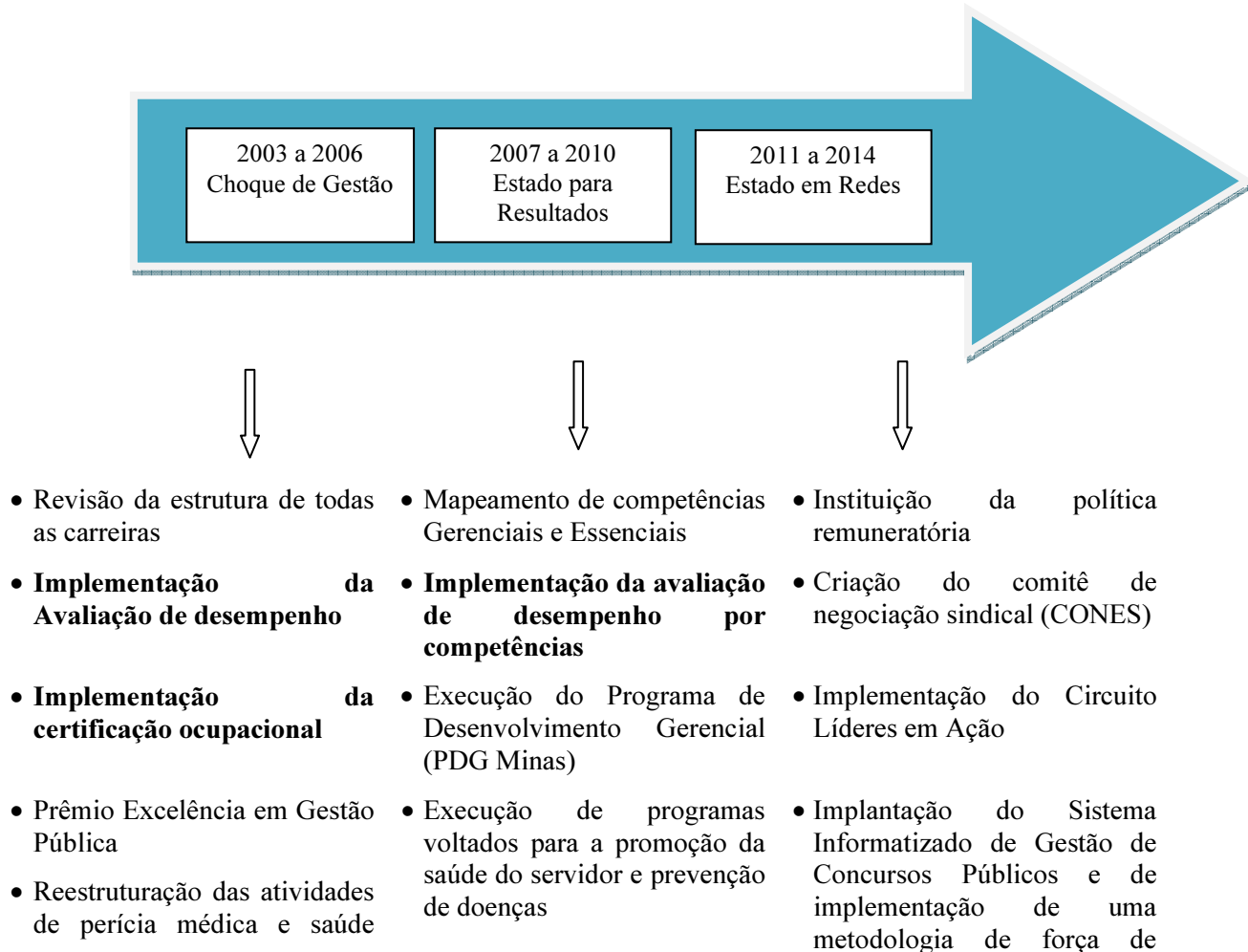
Na percepção dos gestores e idealizadores do Choque de gestão, a coesão das ações e o alcance dos resultados somente poderiam ocorrer se fossem acompanhados de um alinhamento da gestão de pessoas. Nesse sentido, as políticas e ações propostas pelo Choque

de gestão para a melhoria da gestão de pessoas foram direcionadas para que as ações e os resultados das pessoas refletissem os objetivos das respectivas instituições, que, por sua vez, deveriam estar direcionados para a implementação da agenda de governo, representada pelos objetivos macrogovernamentais (VILHENA *et al.*, 2006). Nessa concepção as políticas de gestão de pessoas passariam a ser percebidas de maneira estratégica e politizada.

De acordo com BDMG (2013, p. 107), tem-se que "a política de gestão de pessoas em curso considera que o sucesso de qualquer projeto de aperfeiçoamento da gestão pública depende de servidores mobilizados e envolvidos com o mesmo propósito e na busca de modernização e inovação".

A partir da implementação formal do Choque de gestão, algumas políticas relacionadas à gestão de pessoas foram adotadas em Minas Gerais (Figura 5).

Figura 5
Perspectiva histórica recente da gestão de pessoas em Minas Gerais



ocupacional

trabalho

- Modernização na Administração de Sistemas e Serviços de pessoal – MASP
- Mapeamento do perfil de competências essenciais
- Mapeamento de competências técnicas
- Instituição da Política de Saúde Ocupacional

Fonte: Minas Gerais, 2013, p. 109.

A partir da Figura 5, ressalta-se que as políticas que constituem objeto de estudo desta tese, foram implementadas na primeira geração do Choque de gestão, ocorrida de 2003 a 2006.

A avaliação de desempenho individual foi implantada em 2004 como uma das ações do *Projeto Estruturador Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública*, para os servidores de 61 órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais (RIBEIRO *et al.*, 2011).

O sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos foi estabelecido a partir do seguinte marco legal: §3º do art. 31 da Constituição Estadual, inserido pela Emenda Constitucional 57, de 15 de julho de 2003; Lei Complementar 71, de 30 de julho de 2003; e Decreto 43.672, de 4 de dezembro de 2003 (PECI *et al.*, 2008).

Segundo disponibilizado de forma *online* pela SEPLAG⁶, a gestão do desempenho é um processo de monitoramento das entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais e da qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado.

Conforme idealizado, a gestão do desempenho implementada em Minas Gerais envolve quatro etapas, a saber: a) definição das entregas previstas para o ano com a elaboração do Plano de Gestão do Desempenho Individual (PGDI), para cada servidor; b) acompanhamento do desempenho, com a realização de um *feedback* em relação ao andamento dos trabalhos, na

⁶ <http://www.planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-pessoas/politica-de-gestao-do-desempenho>. Acesso em 26/06/2014.

metade do período avaliatório, para possíveis mudanças do PGDI; c) avaliação de desempenho, momento em que se identificam o desempenho do servidor, seus pontos fortes e pontos de melhoria; e d) utilização do resultado da avaliação para as políticas de reconhecimento, capacitação e remuneração (site SEPLAG)

Como preveem Longo (2007) e Pontes (1996), a avaliação de desempenho de Minas Gerais é definida apenas como uma das etapas da gestão do desempenho, constituindo-se em ferramenta gerencial que, segundo disponibilizado no site da SEPLAG, permite a identificação dos pontos fortes e pontos de melhoria de cada servidor, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento de suas competências, gerando um retorno em termos profissionais e, ainda, estimulando a reflexão e a conscientização sobre o papel do servidor no contexto organizacional.

A avaliação de desempenho em Minas Gerais foi implementada considerando três tipos distintos: Avaliação especial de desempenho (AED), aplicada aos servidores em período de estágio probatório; Avaliação de desempenho individual (ADI), aplicada aos servidores estáveis ocupantes de cargo de provimento efetivo; Avaliação de desempenho dos gestores públicos (ADGP), aplicada àqueles que ocupam cargo de chefia na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual (site SEPLAG).

De acordo com Alves (2006), a ADI, que constitui objeto de análise deste trabalho, caracterizou-se como elemento estratégico no quadro de ações implantadas no estado em direção à reestruturação administrativa, possuindo mecanismos de premiação e punição, instituindo um modelo de gestão de pessoas baseado no sistema meritocrático. A autora afirma que:

[...] claro está que elementos centrais nesse programa tais como ênfase na produtividade, eficiência, eficácia, otimização entre arrecadação e despesas foram emprestados da administração gerencial com a finalidade de dar cabo ao modelo burocrático até então prevalecente em Minas Gerais (ALVES, 2006, p. 3).

Para aferir o desempenho dos servidores, foram estabelecidos, a partir da Lei Complementar 71, de 30 de julho de 2003, onze critérios⁷, padronizados para todos os órgãos e entidades:

⁷ De acordo com informações obtidas na pesquisa de campo, até 2006 os onze critérios definidos eram

qualidade do trabalho; produtividade no trabalho; iniciativa; presteza; aproveitamento em programas de capacitação; assiduidade; pontualidade; administração do tempo e tempestividade; uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço; aproveitamento dos recursos e racionalização dos processos; e capacidade de trabalho em equipe (VILHENA *et al.*, 2006).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2011) e Peci (2008), a ADI foi planejada para gerar subsídios que viabilizassem maior integração das políticas de recursos humanos, uma vez que o resultado da avaliação de desempenho possui impactos nos seguintes subsistemas: *Planos de carreiras*, já que o servidor precisa ter avaliações com resultados satisfatórios para os processos de promoção e progressão; *Remuneração variável*, por meio do *Adicional de desempenho* – ADE e do *Prêmio por produtividade*⁸; *Política de desenvolvimento* do servidor, já que os servidores com notas mais baixas devem ter capacitação priorizada; *Demissão*, quando o servidor obtiver resultados insatisfatórios com periodicidade determinada em lei.

De acordo com Ribeiro *et al.* (2011), para dar suporte ao processo de gestão do desempenho foi implantado o Sistema de Avaliação de Desempenho (SISAD), que informatizou o processo, buscando maior controle e monitoramento e agilidade no acesso e na consolidação das informações.

obrigatórios para todos os órgãos e entidades, que poderiam alterar apenas a descrição dos critérios, caso desejassem. A partir de 2007, os onze critérios foram retirados da Lei e mantidos apenas em decreto, momento no qual foi facultada aos órgãos e entidade, a alteração dos mesmos.

⁸ O Adicional de Desempenho – ADE – é uma vantagem pecuniária, instituída pela Lei nº 14.693 de 30 de julho de 2003, concedida ao servidor que ingressou no serviço público após a publicação da Emenda à Constituição do Estado nº 57, de 15 de julho de 2003, e àquele que por ele optar, em substituição às vantagens por tempo de serviço (quinquênios). Já o prêmio por produtividade foi instituído pela Lei nº 14.694 de 30 de julho de 2003, e definido de acordo com a avaliação dos resultados obtidos no Acordo de Resultados. Dessa forma, o desempenho individual estava atrelado aos resultados institucionais (VILHENA *et al.*, 2006). De acordo com informações obtidas na pesquisa de campo, a partir de 2007, os resultados da ADI deixaram de influenciar o valor do Prêmio por Produtividade, refletindo apenas na concessão do ADE. Há ainda carreiras específicas que possuem gratificações financeiras, cujo valor está atrelado à nota obtida na ADI.

O primeiro período de realização da ADI, (2004 - 2005), abrangeu mais de 95 mil servidores, por meio de um modelo único para todos os órgãos e entidades envolvidos, considerando os onze critérios já elencados (RIBEIRO *et al.*; 2011).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2011), após quatro anos de implementação, o modelo de ADI baseado nos critérios foi gradativamente sendo substituído pelo modelo baseado em competências. Em 2009, ocorreram o mapeamento de competências essenciais⁹ e a definição do modelo de gestão do desempenho por competências em quatro secretarias de estado: Fazenda (SEF), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), Saúde (SES) e Planejamento e Gestão (SEPLAG). Em 2010, o mapeamento de competência e a consequente alteração do modelo de ADI ocorreram em mais duas secretarias de estado: Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) e Transportes e Obras Públicas (SETOP).

Na terceira geração do Choque de gestão, a partir de um diagnóstico dos onze mapeamentos de competências essenciais realizados, constatou-se que a demanda em relação ao perfil do servidor convergia para um conjunto de contribuições efetivas, que não se alteraria muito com a realização de outros processos de mapeamento. Em 2012, foi criado o perfil de competências essenciais dos servidores do estado de Minas Gerais. A partir de 2013, esse modelo foi implementado em mais 36 órgãos e entidades que não possuíam avaliação por competência, possibilitando maior aderência da gestão do desempenho à estratégia governamental (BDMG, 2013).

Desde 2013, a gestão de desempenho por competências tornou-se obrigatória para todas as secretarias e entidades (site SEPLAG). Todo o processo de mapeamento de competências contou com o apoio da consultoria externa *PricewaterhouseCoopers*.

As competências essenciais dos servidores do estado de Minas Gerais, definidas de maneira geral para os órgãos e entidades, que passaram a ser os requisitos avaliados pela ADI, são: foco no resultado, trabalho em equipe, comprometimento profissional, inovação e foco no

⁹ As competências essenciais constituem um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes definidas para a organização como um todo e são vistas como fundamentais para a sobrevivência da organização e centrais em sua estratégia. Elas são responsáveis por estabelecer uma vantagem competitiva sustentável perante as demais organizações. As competências essenciais advêm do aprendizado coletivo (HAMEL e PRAHALAD, 1995).

cliente (site SEPLAG)¹⁰. Cada competência foi desdobrada em: contribuições efetivas, conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas. Isso, no sentido de buscar maior compreensão das competências e de explicitar os critérios que serão base para avaliação de cada servidor (BDMG, 2013).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2011), a mudança do modelo baseado em critérios para o modelo de competências essenciais foi necessária no sentido de alinhar as entregas no contexto de trabalho com as estratégias institucionais, alinhamento este falho no modelo dos critérios.

No que tange à política "Certificação ocupacional", de acordo com disponibilizado de forma *online* pela SEPLAG¹¹, esta constitui um instrumento de gestão eficiente, que tem por objetivo recrutar e alocar pessoas que comprovadamente possuam capacidades técnicas e comportamentais adequadas aos cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais escolhidos.

A "Certificação ocupacional" é regida pelas seguintes legislações: Lei Delegada 174, 26 de janeiro de 2007; Lei Delegada 175, 26 de janeiro de 2007, Decreto 44.871, de 7 de agosto de 2008, Decreto 45.430, de 21 de julho de 2010.

Essa política foi implementada na Administração Pública mineira a partir de 2006, objetivando tornar a indicação para cargos de recrutamento amplo e cargos de confiança baseada em critérios técnicos, diminuindo a influência política. A implementação contou com

¹⁰ De acordo com informações obtidas na pesquisa de campo, é facultada aos órgãos e entidades a alteração das competências essenciais. Os seguintes órgãos e entidades possuem competências essenciais distintas dessas definidas de forma geral: Fazenda (SEF), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES), Desenvolvimento econômico (SEDE), Defesa Social (SEDS), Sistema de Meio Ambiente (SISEMA) e Fundação João Pinheiro (FJP). No que tange à SEDS, analisada nessa pesquisa, as competências essenciais são: Orientação para Resultados, Alinhamento Institucional, Relacionamento Interpessoal, Comprometimento profissional e Compartilhamento de informações e conhecimento.

¹¹ <https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/cargos-e-funcoes/certificacao-ocupacional-para-os-interessados-em-ocupar-cargo-em-comissao>. Acesso em 10/12/2015.

a participação da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), da UFMG, sendo esta definida como entidade certificadora externa (site SEPLAG).

De acordo com Ávila *et al.* (2013), o processo de certificação ocupacional em Minas Gerais é composto por oito etapas: a) escolha da função que será objeto de certificação ocupacional; b) criação de comissão para acompanhamento e supervisão do processo; c) definição do número máximo de candidatos que participarão dos exames e a definição da quantidade de exames que a entidade certificadora aplicará; d) mapeamento da função escolhida, a partir das atribuições do cargo, dos pré-requisitos necessários aos ocupantes do cargo e da expectativa dos superiores hierárquicos e dos parceiros internos e externos em relação ao desempenho da função; e) publicação de edital; f) seleção dos candidatos e divulgação da lista dos classificados, a partir da análise curricular e experiências profissionais, que se submeterão aos exames; g) aplicação dos exames pela entidade certificadora; e h) homologação do processo e a publicação da lista dos candidatos certificados.

De acordo com os idealizadores da política, buscando caracterizar-se como uma avaliação formal, objetiva e generalizada, as habilidades técnicas e os conhecimentos mínimos necessários ao exercício dos cargos certificados são mapeados em oficinas que envolvem profissionais relacionados às atividades a serem desempenhadas pelos ocupantes selecionados para os cargos que são objeto da certificação. Após a definição do perfil demandado, realiza-se avaliação dos candidatos que não precisam ter vínculo com a administração pública mineira, o que ocorre em três etapas: a) habilitação, que avalia a formação acadêmica e a trajetória profissional dos candidatos, gerando um ranking; b) entrevista e avaliação comportamental, que têm por objetivo verificar o perfil comportamental e avaliar as competências gerenciais dos candidatos; e c) teste de conhecimentos, no qual se aplica uma prova, com o objetivo de avaliar os conhecimentos técnicos dos candidatos (BDMG, 2013).

Os candidatos aprovados recebem um certificado, válido por dois anos e prorrogável por igual período. É possível ainda a realização da recertificação, quando do vencimento dos certificados, que constitui uma etapa bem mais simplificada do processo. A obtenção do certificado não garante a nomeação do profissional para quaisquer cargos e funções na Administração Pública estadual, ficando a cargo dos titulares dos órgãos e das entidades a seleção de profissionais da lista de certificados (BDMG, 2013).

Desde 2007, foram certificadas cinco funções estratégicas: Direção máxima das unidades administrativas de planejamento, gestão e finanças; Gerência regional de saúde da SES; Direção de atendimento dos centros sócio-educativos da SEDS; Gerência administrativa de hemocentros da Fundação Hemominas; Direção das unidades de recursos humanos¹² (BDMG, 2013).

Os dois últimos processos de certificação e recertificação realizados ocorreram em 2012, para os cargos de Unidades administrativas de planejamento, gestão e finanças dos órgãos e entidades e para as Gerências regionais de saúde, da SES.

De acordo com Ávila *et al.* (2013), como os processos de certificação são abertos ao público interno e externo à Administração Pública mineira, muitos dos profissionais que participaram dos processos de certificação tinham o objetivo de obter mais uma titulação ou certificação em seus respectivos currículos profissionais e acadêmicos. Quando contatados, não tinham interesse no exercício das funções.

Ávila *et al.* (2013) afirmam que, embora haja a previsão legal para os processos de certificação, não existe nenhum instrumento normativo que defina a obrigatoriedade da realização destes. Isso evidencia que a realização dos processos depende do interesse do governo; ou seja, a realização da certificação ocorre a partir da autorização do governador.

Esses autores afirmam ainda que a política Certificação ocupacional se insere no contexto de modernização da gestão pública, por constituir-se em ferramenta que busca garantir a meritocracia, ao estabelecer critérios objetivos e técnicos para a ocupação de cargos de confiança, não impedindo ao dirigente máximo do órgão ou entidade selecionar o profissional com o perfil mais adequado para cada caso.

Observa-se, portanto, que ambas as políticas analisadas nesta tese - "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional" - possuem como premissas a busca pela meritocracia e profissionalização do serviço público, sendo inseridas em um modelo de gestão

¹² Além desses processos, realizados em parceria com a FUNDEP, a Secretaria de Estado de Educação certifica servidores para as funções de Diretor de escola e para os dirigentes das Superintendências Regionais de Ensino. Esses processos, porém, não são de responsabilidade da SEPLAG, sendo por esta apenas acompanhados.

de pessoas cujas bases estão alinhadas aos pressupostos do programa Choque de gestão, conforme analisado a seguir.

7.1.3 Compreendendo o modelo de gestão de pessoas: foco estratégico ou operacional?

De acordo com os idealizadores do Choque de gestão, as políticas de gestão de pessoas, incluindo aquelas que constituem objeto de análise desta tese, foram estruturadas em três eixos integrados: Gestão por competências, Meritocracia e Valorização do servidor. Estes eixos foram operacionalizados por meio de políticas voltadas a três condicionantes consideradas importantes para o sucesso da implementação da reforma, a saber: gestão das relações de trabalho, comunicação com o servidor e eficiência operacional (BDMG, 2014).

Figura 6
Elementos da política de gestão de pessoas



Fonte: BDMG, 2013, p. 108

Os idealizadores do Choque de Gestão afirmam que as pessoas tiveram papel central para implementação deste programa, tendo em vista que a partir delas seria possível fazer acontecer a formulação e execução das boas estratégias e o alcance de melhores resultados. Assim, para os idealizadores do Choque de gestão, "a busca de alinhamento entre as pessoas e a estratégia institucional gerando resultados é, com certeza, o grande e atual objetivo da

política de gestão de pessoas" (BDMG, 2013, p. 107).

De acordo com esses profissionais, os resultados esperados pelas políticas de gestão de pessoas implementadas são: atração e retenção de talentos técnicos e gerenciais; aprimoramento do modelo de gestão de pessoas; e consolidação do modelo meritocrático, visando à profissionalização do serviço público (BDMG, 2013).

No que tange ao modelo de gestão de pessoas implementado por meio das políticas acima descritas, tem-se:

[...] Para fazer frente a esses desafios foi preciso rever o papel da gestão de pessoas, mudando o foco de atividades estritamente operacionais ligadas à função cartorial para uma atuação estratégica, capaz de promover os resultados governamentais. Por tradição, as áreas dedicadas às políticas para o servidor público dedicavam seus esforços para contratações, desligamentos, concessão de benefícios, processamento da folha de pagamento, enfim, para o controle operacional de atividades relacionadas ao conceito de “departamento de pessoal”. A mudança do papel da gestão de pessoas, evoluindo para uma função mais estratégica, acontece no bojo do amplo processo de transformação da gestão que buscava ampliar a capacidade do Estado para responder aos anseios da sociedade (BDMG, 2013, p. 107).

Os idealizadores ainda afirmam que o destaque dado à gestão de pessoas pode ser reforçado com a criação da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, ocorrida em 2010. Inserida na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, esta subsecretaria tinha por finalidade, segundo o Decreto 45.794 de 2011, coordenar a formulação, execução, avaliação, orientação técnica e controle, em nível central, de políticas públicas voltadas para a gestão de recursos humanos de órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Apesar da afirmação dos idealizadores a respeito do desenvolvimento de uma gestão de pessoas estratégica, a partir das entrevistas realizadas é possível afirmar que a gestão de pessoas em Minas Gerais apresentava uma atuação operacional à época da pesquisa de campo.

Embora alguns reconheçam que essa área vem passando por um processo de transição, em busca de uma atuação estratégica, predomina a percepção de que a gestão de pessoas em Minas Gerais está ainda distante de uma área que atua de forma estratégica. Várias foram as

razões apresentadas pelos respondentes para justificarem tal percepção, quais sejam:

- Ausência de devida importância para a área em diversos órgãos, apesar de ter sido criada na SEPLAG uma subsecretaria específica para a gestão de pessoas (AC-Implementador SEDS 29).
- Ausência de políticas que efetivamente garantam uma preocupação com a gestão das pessoas, com seu desenvolvimento, alocação, motivação (AC-Implementador SEDS 29, A-Público-alvo SEE 16).
- Ausência de respeito pelos servidores, não garantindo a eles condições mínimas de trabalho (AC- Público-alvo SEDS 27).
- Ausência de recursos para investir nas políticas de RH, sendo que as decisões da área são tomadas de acordo com a disponibilidade orçamentária do órgão, e não de acordo com o que realmente precisa, além de serem encaradas pela alta gestão como gastos, e não como investimento (C-Público-alvo SEDS 5, C-Formulador SEPLAG 12, A-Público-Alvo SEDS 23).
- Problemas na qualificação e preparo dos gestores, no sentido de assumirem seu papel de liderança e de gestor de pessoas, para além de suas atribuições técnicas (AC – Formulador SEPLAG 10, A-Formulador SEPLAG 15).
- Órgãos setoriais com área de Recursos Humanos pouco preparada para lidar com o estratégico, inclusive por ausência de perfil dos seus gestores (A-Formulador SEPLAG 15, AC-Formulador SEPLAG 2).
- Ausência de integração entre os subsistemas e as diferentes políticas e, inclusive, de um sistema informatizado que possibilite tal articulação, o que leva a uma falta de atualização das informações e a processos ainda manuais (AC – Formulador SEPLAG 10, C-Formulador SEPLAG 9).
- Áreas de Recursos Humanos que estão sendo consumidas pela rotina, pelos processos e manuais, não restando tempo para pensar e planejar de forma estratégica (AC – Formulador SEPLAG 10, C-Formulador SEPLAG 12, AC-Implementador SEDS 1, A-Formulador SEPLAG 13, AC-Formulador SEPLAG 2).

- Demandas que são atendidas de forma reativa, apenas quando se tornam urgentes (C-Formulador SEPLAG 12, AC-Implementador SEDS 1, A-Público-alvo SEE 16, C-Formulador SEPLAG 9).
- Característica das atividades do RH que possuem caráter mais operacional (controle de frequência, licenças e férias, pagamento), sendo realizadas de maneira burocrática (A-Público-alvo SEE 16, A-Formulador SEPLAG 13).
- Área de Recursos Humanos ainda vista como “depositório” de servidores que não dão certo em outros setores ou como um setor inferiorizado (A-Formulador SEPLAG 13; AC-Formulador SEPLAG 30).

Todas essas questões vão ao encontro do que a literatura apresenta em termos de obstáculos à transição de uma gestão de pessoas operacional a uma gestão de pessoas estratégica (ALBUQUERQUE, 1987; ULRICH, 2001; NOGUEIRA e SANTANA, 2002; MARCONI, 2003; VASCONCELOS, 2004; DUTRA 2004; LONGO, 2007). Permitem-nos afirmar que a realidade dessa área em Minas Gerais ainda está bem aquém do que se propunha os idealizadores do Choque de gestão.

Ressalta-se, porém, que, não obstante essas várias dificuldades que a gestão de pessoas em Minas Gerais ainda encontra, todos os formuladores entrevistados destacaram o fato de Minas Gerais ser referência nacional nessa área. Interessante notar que, independente de a realidade ainda parecer crítica, os avanços obtidos na área de Gestão de Pessoas ao longo dos últimos doze anos é motivo de orgulho. Ademais, percebe-se claramente entre os formuladores e até mesmo alguns implementadores a reprodução desse discurso de referência, inclusive como uma forma de demonstrar a influência que o estado possui em relação aos demais, na medida em que frequentemente é procurado para disseminar suas boas práticas.

Pode-se entender tal situação a partir do conceito de isomorfismo mimético (DiMaggio e Powell; 2005), em que o estado de Minas Gerais possui claramente o interesse de se situar em uma posição de destaque em relação aos demais, motivo pelo qual deve ser copiado.

As afirmações abaixo confirmam tal situação:

Então, a gente tem um avanço metodológico nas políticas de gestão de pessoas em Minas Gerais. É uma referência mesmo para diversos estados.

Acho que a gente está na vanguarda metodológica, mas a gente tem problemas de implementação e alinhamento ainda entre essas próprias ferramentas que a gente buscou nesses últimos. AC – Formulador SEPLAG 10.

Eu acho que o estado de Minas ele tem um ponto muito positivo: nós somos exemplos para vários estados, que já vieram aqui ver nossas políticas. Já veio até a Colômbia. [...] Recebemos aqui vários estados, vários: Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Amazonas, Sergipe. A-Implementador SEE 7.

Interessante notar que, conforme afirmam Dimaggio e Powell (2005), as organizações copiam e replicam políticas e práticas, muitas vezes, ineficientes, para buscar legitimidade, no intuito de demonstrar que estão tentando obter melhorias em suas condições de trabalho. Nesse caso, há um aspecto ritualístico na implementação das políticas.

Destaca-se, ainda, que alguns formuladores mencionaram que está em fase de implementação uma política denominada Modernização na Administração dos Serviços e Sistemas de Pessoal (MASP) que tem por objetivos: reduzir custos operacionais e de não qualidade da folha; melhorar a capacidade de planejamento e gestão da força de trabalho; consolidar e despersonalizar a retenção da memória administrativa do RH, atendimento único, profissional, padronizado e acessível aos servidores; promover agilidade, transparência e assertividade na gestão da sua vida funcional; e melhorar a qualidade dos serviços públicos (site SEPLAG)¹³.

O projeto compreende fases como: redesenho de processos, saneamento de dados funcionais e desenvolvimento de novas tecnologias para suportar os processos de gestão de pessoas. Para tanto, está sendo desenvolvido um novo sistema integrado que visa tratar de maneira unificada as informações e a manutenção dos dados (site SEPLAG).

De acordo com alguns entrevistados, o projeto MASP possibilitará a centralização e a informatização da parte operacional relacionada à administração de recursos humanos, no sentido de deixar os órgãos liberados para pensar e atuar de forma mais estratégica.

Apesar das dificuldades apresentadas pelos entrevistados no que tange ao alcance de uma gestão estratégica de pessoas no setor público mineiro, é possível afirmar que desde a

¹³ <https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/masp/projeto-masp>. Acesso em 01/12/2015.

implementação do Choque de gestão busca-se um modelo de gestão de pessoas pautado na profissionalização e meritocracia, pontos fundamentais para a melhoria da gestão pública.

Percebe-se, a partir do exposto, que muitas ações relacionadas ao desenvolvimento e à modernização da gestão de pessoas foram iniciadas no estado de Minas Gerais, assim como afirma Marconi (2010). No entanto, grande parte dessas políticas não foram plenamente implementada ou apresenta falhas em sua implementação.

Torna-se relevante analisar o processo de implementação dessas políticas, destacando não apenas a percepção de seus idealizadores, mas também dos gestores responsáveis pela implementação dessas ações, para que se possa compreender tanto os motivos por trás dos problemas de implementação como os fatores que auxiliaram a implementação das mesmas.

7.2 A implementação da política Avaliação de desempenho individual

Embora o foco deste trabalho esteja na etapa de implementação, conforme sinalizado anteriormente, acredita-se que ela não pode ser desassociada da fase de formulação da política, motivo pelo qual se procurou entender como ocorreu o processo de formulação da ADI e a decisão pela forma de implementação, conforme analisado a seguir.

7.2.1 Formulação da política Avaliação de desempenho individual e forma de implementação

De acordo com Siman (2005), a formulação refere-se ao momento em que os formuladores definem as diretrizes e estratégias, visando solucionar determinado problema, que é definido a partir de uma concepção teórica dominante. Nesse sentido, buscou-se compreender quais são as concepções teóricas, bem como os objetivos e as estratégias traçadas para a implementação da ADI.

De acordo com os idealizadores do Choque de gestão, a ADI constitui-se um

[...] instrumento que visa ao acompanhamento e à avaliação contínua do desempenho do servidor, tendo em vista as atribuições, responsabilidades, atividades e tarefas a ele atribuídas, com finalidade de apurar a sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo por ele ocupado. Seu objetivo maior é melhorar o desempenho dos servidores, contribuindo para implementar uma nova forma de gestão pública, que tem por fim último constituir um Estado com uma prestação de serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos[...]. (Vilhena *et al.*, 2006, p. 162).

Interessante notar que, a partir da finalidade explicitada acima, tem-se que o principal objetivo

da avaliação de desempenho não está relacionado ao desenvolvimento profissional do servidor, como sugere boa parte da teoria, mas sim à melhoria de seu desempenho, com ênfase, portanto, no cumprimento de metas e na busca por resultados, que nem sempre estão atrelados ao desenvolvimento profissional e institucional.

Ainda de acordo com Vilhena *et al.* (2006, p. 162), de forma específica, objetivava-se que a Avaliação de desempenho individual possibilitasse: a) contribuir para a implementação do princípio da eficiência; b) fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos; c) aprimorar o desempenho dos servidores e dos órgãos e entidades; d) valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor; e) identificar as necessidades e as prioridades de capacitação do servidor; f) possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e com suas chefias; g) promover a adequação funcional do servidor; h) contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades do servidor; i) identificar suas condições de trabalho; j) produzir informações gerenciais; k) identificar habilidades e talentos do servidor; l) contribuir para o crescimento pessoal e profissional do servidor; m) estimular a reflexão e a conscientização do papel que cada servidor no contexto organizacional; e n) ser um instrumento para o alinhamento das metas individuais com as metas institucionais e com a agenda estratégica do governo.

Diante do exposto, é possível observar que, de forma específica, objetivava-se que a avaliação de desempenho, além de promover maior eficiência e possibilitar a melhoria do alcance de metas, tivesse aplicações e utilidades mais amplas, relacionadas a diferentes subsistemas de gestão de pessoas, como: compensação, por meio da valorização e reconhecimento dos diferentes desempenhos; gestão do emprego, com possibilidade de alocação e mobilidade; desenvolvimento, permitindo a capacitação; e relações humanas e sociais, estimulando o diálogo e a comunicação entre chefia e subordinado e possibilitando a melhoria das condições de trabalho.

Percebe-se claramente a intenção de promover uma gestão de pessoas integrada, conforme definida por Longo (2007), a partir da qual as diversas políticas de gestão de pessoas e diferentes subsistemas pudessem se interligar, fornecendo subsídios uns para os outros.

Ademais, Vilhena *et al.* (2006, p. 162) afirma que a “Avaliação de desempenho individual foi concebida como um processo que possui vários atos que permitem contribuir para uma

avaliação realizada com objetividade e imparcialidade”.

A partir das entrevistas realizadas, tem-se que todos esses pontos, de certa forma, foram identificados como objetivos iniciais da avaliação de desempenho, tendo cada entrevistado dado respostas distintas, mas que se inserem em pelo menos um desses objetivos propostos a partir dessa política. Interessante notar que nas respostas há um equilíbrio entre o objetivo relacionado ao desenvolvimento do servidor e a busca da melhoria de seu desempenho, o que sinaliza que muitos respondentes possuem a percepção de que a avaliação não deveria ser um fim em si mesmo. A transcrição abaixo exemplifica tal questão;

Eu vejo que a avaliação de desempenho tem um viés que é o desenvolvimento da pessoa. Mas, ao mesmo tempo, ela tem também tem o objetivo que é da organização, porque você estará alinhando as pessoas de acordo com a estratégia da organização. CO-Formulador 30.

No que tange ao cumprimento desses objetivos, todavia, predomina a percepção de que esta política não os alcança, por uma série de questões, que serão discutidas adiante.

Destaca-se, ainda, o fato de que, de acordo com os idealizadores do Choque de gestão, um dos objetivos da implementação da avaliação de desempenho em Minas Gerais refere-se à necessidade de mostrar para a sociedade a preocupação do governo com a qualidade do serviço público, conforme afirma Vilhena *et al.* (2006, p. 164): “Ademais, a instituição da avaliação de desempenho no serviço público tem um outro aspecto importante que é o de mostrar à sociedade que o Estado está investindo na melhoria da prestação de serviços públicos, podendo contribuir para a melhoria da imagem do funcionalismo para os cidadãos”.

Interessante tal colocação, tendo em vista que parece claro haver a preocupação de reforçar a legitimidade do estado e seu potencial em cumprir sua finalidade, qual seja prestar um serviço de qualidade para a sociedade. Tal afirmação reforça a presença de isomorfismos mimético, conforme definido por Dimaggio e Powell (2005).

Quanto ao desenho da política, destaca-se o fato de no momento de sua formulação ter sido atrelado o resultado satisfatório na ADI à evolução na carreira e ao recebimento de benefícios pecuniários, como o *Adicional de desempenho* e o *Prêmio por produtividade*. Explica Vilhena *et al.* (2006, p. 187) “Esta estratégia pode ter contribuído para minimizar a resistência dos servidores, à medida que o servidor reconhece na ADI um mecanismo de incentivo e de

premiação, apesar da implicação de perda do cargo ou função pública em decorrência de resultados insatisfatórios”.

Confirmando Vilhena *et al.* (2006), uma entrevistada declarou que a vinculação da ADI com benefícios pecuniários e com o desenvolvimento na carreira foi uma maneira estratégica de garantir a implementação da política:

A gente tem que ser prático. Não adiantava a gente tentar implementar o modelo [de ADI] se ela não tivesse algum impacto na vida funcional das pessoas, porque senão a gente não ia conseguir implantar. Então, primeira coisa, a gente teve que criar uma estratégia de vincular com a vida funcional da pessoa e de preferência no bolso. Você quer fazer uma coisa funcionar, vincula com o bolso que o negócio vai. A-Formulador SEPLAG 15.

Essa afirmação, presente também, de alguma forma, em falas de outros formuladores, demonstra uma percepção equivocada a respeito das motivações individuais, já que essas referem-se a aspectos bem mais amplos do que os incentivos financeiros.

Por exemplo, Maslow (1954) afirma que o comportamento humano no trabalho é consequência de muitos fatores motivacionais, relacionados não apenas a questões financeiras, mas também a necessidades de segurança, de relacionamentos sociais, de estima e de autorrealização. Herzberg (1973) define que os fatores motivacionais referem-se ao conteúdo do cargo e à natureza das tarefas, sendo que fatores como salário, benefícios e condições de trabalho, denominados "fatores higiênicos", evitam a insatisfação, mas não provocam a satisfação das pessoas.

De acordo com Vasconcelos (2004), o entendimento do indivíduo como *homo economicus* está, no entanto, em consonância com a perspectiva operacional da gestão de pessoas, pressupondo um indivíduo utilitarista, racional, previsível e controlável. O modelo operacional é ainda predominante no estado de Minas Gerais, conforme discutido anteriormente.

Ademais, conforme é discutido adiante, essa ligação entre desempenho, carreira e remuneração talvez tenha sido um dos principais motivos de a política não ter cumprido efetivamente os objetivos para os quais foi pensada, apresentando graves problemas em sua implementação.

Ainda referente ao momento de formulação da política ADI, destaca-se o papel

desempenhado pelos formuladores e implementadores da política. Conforme destacado na Metodologia considerou-se como formuladores os representantes da alta gestão da SEPLAG, e o nível gerencial (superintendentes e diretores) que estão diretamente relacionadas à política em questão desse órgão. Implementadores, por sua vez, constituem o nível gerencial (superintendentes e diretores) que se encontra nos órgãos setoriais em áreas diretamente ligadas à gestão de pessoas, de maneira ampla, e à ADI, de forma mais específica.

Percebe-se que a formulação da ADI contou apenas com a participação de membros da SEPLAG, na elaboração do instrumento e na definição de critérios, regras, legislação e formas de implementação como um todo.

Nas falas de todos os formuladores da política de ADI fica evidente que a implementação da política ocorreu de forma *top-down*, sendo que a SEPLAG participou de forma exclusiva de todas as definições, estabelecendo a maneira a partir da qual a política deveria ser implementada nos órgãos setoriais. Inclusive, tal forma de implementação é justificada como sendo necessária para que a política fosse implementada.

As falas transcritas abaixo exemplificam essa situação:

No início mesmo, a primeira norma, as primeiras coisas foram mais concentradas nesse grupo da SEPLAG, porque a gente tinha muita coisa para fazer. Não dava muito tempo. [...] A primeira lei que saiu foi feito só no âmbito da SEPLAG mesmo, a Lei Complementar 71. Essa lei foi feita só pela SEPLAG. A-Formulador SEPLAG 15.

A gente teve um ano para trabalhar a regulamentação dessa política e o envolvimento dos órgãos. No primeiro momento, na regulamentação da política, não houve muito envolvimento. Foi uma formulação centralizada na SEPLAG. [...] Foi montada uma equipe específica para regulamentação e condução, que a gente fala da coordenação política na SEPLAG. Então, aí, no final de dezembro, a gente publicou o decreto da avaliação de desempenho individual e em março a gente publicou a avaliação especial, que é a do estágio probatório. Publicados esses decretos, nesse primeiro momento, o único envolvimento dos órgãos foi uma consulta pública. A-Formulador SEPLAG 13.

Foi uma avaliação que a gente fazia à época, que se não fosse desse jeito, implementada dessa forma, meio que de cima pra baixo, assim, sem ouvir e mesmo pensar a própria SEPLAG, [...] detendo a competência para isso, talvez não se conseguisse implementar. Então, foi resolvendo e definindo as questões sem um diálogo mesmo com os outros órgãos. E depois, então, a gente começou esse processo de uma reavaliação, de melhorias, de aprimoramento. E, aí, já fomos, aos poucos, né, podendo ouvir, chamando os

órgãos e observando então as especificidades. AC-Formulador SEPLAG 2.

Então, a gente, até assim, não preocupou muito em relação ao processo: Como que seria? O que a gente achava importante era começar, para instituir uma cultura de avaliação de desempenho. AC-Formulador SEPLAG 30.

No início, a avaliação não teve nenhuma participação dos órgãos setoriais. Por que isso aconteceu? Eu, de um ponto de vista, desenhei o modelo e falei: “Agora todo mundo faz”. E eu não estruturei, reestruturei lugar nenhum. AC-Formulador SEPLAG 30.

Uma importante decisão tomada naquele momento que impactou o processo de implementação da avaliação de desempenho refere-se ao fato de implementá-la em todos os órgãos da administração, direta e indireta, de Minas Gerais de uma única vez, e não fazê-lo de forma gradual, por meio de projetos pilotos. Essa situação é relatada na fala abaixo transcrita:

Um dilema foi se faria [a implementação] por piloto ou se a gente já faria para todo mundo. Tinha uma ala que defendia o piloto e a gente defendia que fizesse para todo mundo, porque, para ter uma mudança de cultura, não dava só pra começar com alguns. E quatro anos era pouco tempo para que a gente pudesse fazer de forma gradativa. AC-Formulador SEPLAG 30.

Tal decisão, embora seja vista por alguns formuladores como acertada para que a implementação ocorresse, outros questionavam se foi a melhor opção, quando analisados os desafios e as dificuldades encontradas para a implementação. Essas duas diferentes percepções podem ser exemplificadas pelas falas abaixo transcritas:

E com isso, então, a gente conseguiu. Assim, não era porque era uma coisa opcional de querer ou não. Então, acho que quando as pessoas viram que tinha que fazer mesmo, começaram então a tentar fazer da melhor forma possível e nos ajudar no aprimoramento desse trabalho. AC-Formulador SEPLAG 30.

À época, foi de uma vez, que foi implementado. Não deu pra ser aos poucos. E o executivo, ele é muito grande e tem muita diversidade. E isso não pôde ser considerado à época, porque se não fizesse daquele jeito, era o que a gente tentava justificar para os órgãos, não se conseguiria implementar. [...] Talvez se ela não fosse [implementada] de uma vez só, então talvez a gente conseguisse melhores resultados [...]. Eu me pergunto sempre assim se realmente foi a melhor forma de implementar, mas à época eles entenderam que sim, que deveria fazer de uma vez. AC-Formulador SEPLAG 2.

Na perspectiva dos implementadores, a centralização na SEPLAG da formulação e da decisão sobre as características da ADI trouxe como principal consequência o fato de que o instrumento pouco se adequava à realidade de determinados órgãos setoriais, por ser genérico e não contemplar especificidades e, também, complexidades características. Por exemplo, das

duas secretarias aqui analisadas, Defesa Social e Educação, conforme pode ser corroborado pelas falas abaixo transcritas.

Demorou um pouco para quem está no órgão central, a SEPLAG, para conhecer a realidade dos órgãos setoriais. Não estou criticando B ou C. Não é isso. Mas, muitas vezes, essas coisas vêm prontas. Quando a legislação da ADI foi publicada, por exemplo, quando tudo isso veio, quando houve até o próprio treinamento de quem estava nos órgãos de como seria o processo de avaliação, já estava tudo pronto. [...] As especificidades eram o tempo todo levadas [à SEPLAG]. Porém a resposta era sempre de que, tipo assim: “Já existe um plano de trabalho”. Então, por exemplo, você quer propor isso, eles falam assim: “Ah! Não. Já temos aqui um plano [...] vamos deixar para pensar isso no próximo”. Eu acho que sempre essa questão do próximo ano fica difícil. Então, nem que se escolhesse a cada ano um órgão para tentar encontrar essas especificidades, ainda que demore, se cada órgão for estudado a fundo, eu acho que, com o passar dos anos, só teria a melhorar. AC-Implementador SEDS 29.

Então, a princípio, ela [a avaliação] foi bastante criticada e rejeitada, uma vez que vem um instrumento que (como eu posso dizer?), obriga que os servidores, e sem nenhuma preparação, assumissem aquilo como um instrumento institucional e que interferia. Eles achavam que interferia na vida do servidor. Então, assim, foi muito criticada, até porque para a Educação, devido à complexidade, ele não tinha muita relação com a prática. E, como eu relatei para aquele que estava lá na sala de aula, a aplicabilidade era tão pequena. AC-Implementador SEE 6.

Quando você mostra primeiro, sensibiliza. Você cria momentos. Aí a pessoa vai assimilando aquilo, até que aquilo chega. Agora, uma coisa que é imposta e depois que você vai aprendendo, você vai explicando, então a ordem foi invertida. Talvez se viesse o momento de preparação, de sensibilização mesmo, acho que teriam ganhos melhores. A aceitação teria sido melhor e a adequação à realidade. A-Implementador SEE 7.

É possível perceber, portanto, que a formulação da política ADI foi, de fato, concentrada na SEPLAG, não contando com a participação dos implementadores. Essa questão acaba por reforçar a separação entre política e administração, bem como o controle hierárquico (LOTTA, 2010).

Brugué (2004), Paula (2005) e Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que essa separação e a marginalização dos funcionários que não compõem a alta gestão na implementação de políticas públicas são fenômenos característicos dos processos de Reforma do Estado de cunho neoliberal. Ainda, Denhardt e Denhardt (2000) afirmam que a Nova Gestão Pública não contempla a resolução de questões fundamentais, como: decisões tomadas de cima para baixo, sistemas fechados que limitam a participação dos interessados e a centralidade do

poder governamental nas relações sociais.

Interesse notar, porém, que o discurso do Choque de gestão possui reflexos mesmo em quem possui uma postura crítica em relação à forma de implementação, tendo em vista que um dos implementadores utilizou a metáfora do choque e da necessidade de mudança abrupta para justificar a postura centralizadora da SEPLAG. Ou seja, apesar da crítica, o discurso, de certa forma, foi internalizado por servidores.

Não teve espaço para participação dos órgãos setoriais. Tinha que ser implantado, e pronto, acabou. A gente sabe, como foi passado pelo governo, isso era uma mudança, era um choque de gestão, de tudo. E choque é assim mesmo. Choque tem que ser colocado. Mas eu acho que faltou conhecer a realidade, porque os instrumentos eram extremamente genéricos. Não se aplicavam absolutamente. AC-Implementador SEDS 29.

A mesma respondente afirma que no serviço público tem que ser dessa forma para que políticas sejam implementadas, conforme pode ser visto na fala abaixo transcrita:

Eu acho que essa insistência, eu acho que isso valeu a pena. Quer dizer, mesmo com os problemas, ela sendo obrigatória, eu acho que no serviço público, pelo menos, isso só se institucionaliza na base da marra. AC-Implementador SEDS 29.

Ressalta-se o fato de que ao longo das entrevistas essa percepção de que as políticas de gestão pública, de certa forma, precisam ser impostas aos servidores é levantada em diversos momentos, de diferentes formas e por diversos entrevistados, inclusive pelos que criticam tal postura. Expressões como “é preciso obrigar”, “o pessoal só faz aquilo que está na lei”, “é um trabalho de catequese” e “a gente força” e outras expressões de significados similares aparecem com certa frequência, deixando indagar sobre os motivos pelos quais se acredita que no setor público as políticas precisam ser implementadas de forma *top-down* para produzirem algum efeito.

Essa é uma concepção teórica e ideológica que está presente no processo de implementação da ADI, que, como é analisado adiante, refletiu de forma significativa na qualidade do processo.

A ausência de participação de diferentes atores interessados na definição da política e de sua forma de implementação foi extensiva aos sindicatos que tomaram conhecimento posteriormente à publicação da lei da ADI, gerando resistência desse grupo, conforme

corroborado pela fala abaixo transcrita:

Acho que em algum momento a gente apresentou para o sindicato, porque a gente tinha o hábito de tudo que interferisse na questão de pessoal apresentar para o sindicato. E a política não foi bem aceita pelo sindicato porque até a nossa legislação. Eu acho que pra fazer a legislação a gente não conversou com ninguém, porque no meio do ano a lei complementar já estava aprovada. Eu acho que não deu tempo pra gente, na formulação, conversar. E foi assim. Teve uma reação muito ruim do sindicato porque eu acho que a gente errou até na hora do *caput* da lei, na ementa da lei ela falava que a avaliação era para dispensar servidores efetivos e ela priorizou pouco o que era para promoção, para progressão, para o desenvolvimento [do servidor]. AC-Formulador SEPLAG 30.

Interessante notar que, pela forma como é descrito acima, a inclusão do sindicato nas discussões a respeito de políticas de gestão de pessoas ocorreu pelo fato de a SEPLAG “ter o hábito de apresentar” as políticas a esse grupo, que deveria ser considerado como um importante ator a ser considerado no momento de formulação, para garantir a implementação efetiva de qualquer política que se relacione ao servidor.

A literatura sobre implementação de políticas públicas ressalta a importância de incluir no momento de desenho e formulação de dada política os atores interessados, que, de alguma forma, serão afetados pela política (BRYNARD, 2000; SILVA e MELO, 2000; SIMAN, 2005). No entanto, com base nas entrevistas realizadas, no que tange às políticas de gestão de pessoas em Minas Gerais, é possível afirmar que os sindicatos não tiveram participação ativa, mas foram apenas informados, posteriormente, à respeito da política.

A fala acima transcrita é relevante também para poder analisar o fato de que o objetivo primordial pelo qual a política “Avaliação de desempenho individual” foi pensada de fato priorizou o cumprimento de metas e o alcance de resultados, o que estava explícito no *caput* da lei. Apenas, posteriormente é que se percebeu, talvez como fruto da resistência apresentada pelo sindicato e pelos demais servidores, como será analisado posteriormente, que deveria dar ênfase ao crescimento e desenvolvimento profissional do servidor.

Ainda no que tange à participação de implementadores na política “Avaliação de desempenho individual”, apenas após a publicação da lei é que se iniciaram os contatos com os órgãos setoriais, à medida que esses foram sendo capacitados para a operacionalização do primeiro ciclo de avaliação de desempenho, que ocorreu em 2004. A partir de 2006, dois anos após a implementação da política, a SEPLAG iniciou uma série de palestras e visitas técnicas,

inclusive no interior, momento em que se realizaram alguns diagnósticos a respeito da implementação e se identificaram os maiores gargalos que os órgãos estavam enfrentando.

A partir desses diagnósticos, em 2007, houve a primeira alteração da Lei Complementar 71/2003, a partir da qual os órgãos puderam escolher se utilizariam todos os onze critérios e redefinir os conceitos de cada um deles, bem como a forma de ponderação e de cálculo deles.

As entrevistas revelaram, percebe-se que o contato entre a SEPLAG e os órgãos setoriais, começou a se intensificar e ser mais bem sistematizado, configurando-se como uma prática mais recorrente apenas em 2008, quando se iniciaram as discussões sobre a avaliação por competências, momento no qual se ampliou o diálogo entre estes dois atores, por meio de oficinas, treinamentos, palestras, visitas aos órgãos e outras estratégias adotadas que serão mais bem discutidas, posteriormente.

Explica uma entrevistada:

Se você fosse trabalhar com todas as políticas, hoje eu falo claramente que a política de avaliação foi a que, com o tempo, mais se aproximou dos órgãos para a implementação, porque a gente viu que não adiantava ficar só a SEPLAG aqui pensando a política e o órgão implementando. A-Formulador SEPLAG 13.

Observa-se em algumas falas dos formuladores e implementadores que a Diretoria de Gestão do Desempenho da SEPLAG atualmente possui uma relação mais próxima com a área de Gestão de Pessoas dos órgãos setoriais estudados, buscando posicionar-se como um parceiro. Inclusive, na transição do tipo de instrumento Critérios de desempenho para Competências houve a criação do Grupo de Trabalho Multidisciplinar (GTM), em 2009, composto por representantes dos setores de recursos humanos e pessoas chave relacionadas à área de diferentes órgãos. O GTM teve a oportunidade de construir o perfil de competências essenciais, discutir a respeito do novo Plano de Gestão do Desempenho Individual (PGDI) e analisar eventuais especificidades dos órgãos envolvidos, possibilitando um canal de comunicação entre a SEPLAG e os órgãos setoriais participantes do grupo, a saber: Secretaria de Fazenda (SEF), Sistema de Meio Ambiente (SISEMA), Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); Secretaria de Saúde (SES), Secretarias de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES), Secretaria de Defesa Social (SEDS), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Junta Comercial de Minas Gerais (JUCEMG) e

Fundação João Pinheiro (FJP).

De acordo com os formuladores, a mudança do modelo de avaliação de desempenho de critérios de desempenho para competências ocorreu da seguinte forma:

Em 2007, iniciou-se um projeto de revisão da política de gestão do desempenho a partir do desenvolvimento de um modelo pautado em competências, abrangendo novos métodos, instrumentos e filosofia de gestão do desempenho. [...] Com o apoio de um grupo de trabalho composto por especialistas de alguns órgãos e entidades (GTM) e de uma consultoria especializada, definiu-se o modelo de gestão do desempenho por competências para os servidores do Estado de Minas Gerais. [...] A gestão do desempenho por competências contribuiu para um maior alinhamento com as estratégias governamentais, possibilitando, de forma mais efetiva, o desenvolvimento e a melhoria do desempenho do servidor e, conseqüentemente, a qualidade das entregas e o alcance dos resultados institucionais. BDMG (2013, p.116).

Esclarece uma entrevistada:

O modelo de competências não foi construído só pela SEPLAG. Teve a consultoria que a gente contratou, a *Price*, teve esse grupo de trabalho [GTM], a nossa equipe e ainda tinham grupos que a gente formava, grupo de gestor e servidores, que a gente chamava de profissionais-chave dentro do órgão, para construir. Aí, a gente construiu o modelo e mapeou as competências de uma forma muito participativa. A gente envolvia várias instâncias dentro do órgão, desde a alta direção até técnicos. A-Formulador SEPLAG 13.

No momento de implementar a avaliação de desempenho por competências, essa não foi feita de uma única vez, mas sim por meio de projetos pilotos, que no primeiro ano contemplaram quatro órgãos: Secretaria de Fazenda, de Saúde, de Planejamento e Gestão e de Agricultura e Pecuária. Posteriormente, expandiu-se para outros órgãos, até incluir todos, conforme apresentado anteriormente. Todos os entrevistados que percebem essa aproximação a consideram positiva para uma melhor implementação da política. Porém, a definição sobre quais órgãos seriam contemplados no projeto piloto foi motivo de crítica por entrevistados da Secretaria de Educação, que afirmaram que à época houve um questionamento à SEPLAG sobre o motivo pelo qual a SEE não entraria nesse primeiro piloto. Aquela justificou pela complexidade da SEE. A entrevistada argumentou, no entanto, que exatamente pela complexidade a Educação deveria ter entrado nessa primeira etapa, já que traria uma experiência enriquecedora para o processo.

Embora o modelo de competências fosse construído de forma mais participativa do que o

primeiro modelo de avaliação implementado em 2004, a definição em si quanto à mudança do instrumento, alterando critérios de desempenho para competências essenciais, também foi centralizada na SEPLAG, a partir da orientação de um consultor externo, conforme corrobora a fala transcrita abaixo:

Quando a gente também foi trabalhar a questão de competências, a gente sabia que também era um modelo muito evoluído para vários órgãos, porque tinha órgão que não tinha nem consolidado o modelo tradicional, quem dirá implementar o de competências. Só que a gente foi fazendo esses movimentos, porque, para conseguir, tipo assim, ter um mundo ideal, a gente ia gastar muito tempo e talvez nem conseguisse chegar onde estamos hoje. A-Formulador SEPLAG 13.

Percebe-se que, da mesma forma como ocorreu em 2003/2004 com a implementação da ADI, baseada nos onze critérios, não houve por parte da SEPLAG uma consideração em relação às reais condições que muitos órgãos apresentavam para implementar um instrumento metodologicamente mais complexo, como é o caso da avaliação por competências. Houve uma decisão centralizada de que esse era o melhor instrumento a ser utilizado, gerando, inclusive, percepções distintas a respeito da qualidade e da adequação desse novo modelo. Ou seja, o processo de envolvimento dos órgãos foi posterior à decisão de mudança e do GTM também, já que este participou, posteriormente, na construção do perfil de competências e do novo PGDI.

Para grande parte dos formuladores e, até mesmo, para alguns implementadores e o público-alvo, que estão no órgão central das secretarias estudadas, a avaliação por competências representa um avanço metodológico do instrumento. Porém, para o público-alvo - ou seja, para os gestores que estão nas atividades mais finalísticas das duas secretarias analisadas - trata-se de um instrumento muito subjetivo e que não se adequa à realidade do nível mais operacional.

Para aqueles que consideram a avaliação por competências um instrumento melhor que a avaliação por critérios, têm-se os argumentos de que aquela permite maior adequação, já que, ainda que se trate de competências similares para todos, elas podem, de alguma forma, ser adequadas, a depender do cargo. Ainda, muitos argumentam que se trata de um critério mais objetivo. Porém, muitos entrevistados que estão nas atividades finalísticas afirmaram que se trata de um modelo muito mais subjetivo. Essas duas diferentes percepções podem ser exemplificadas pelas falas abaixo transcritas:

Eu acho muito bom o instrumento de avaliação [por competências]. Ele ficou muito bacana. Essa coisa de você atribuir notas de acordo com cada comportamento, eu acho muito bacana, eu acho que dá objetividade a uma coisa que é subjetiva. Então, ajuda a pessoa a não ter um sofrimento tão profundo quando ela vai dar uma nota que não seja nota total. A-Público-alvo SEDS 18.

Me parece que o modelo de avaliação por competências ficou mais intuitivo, mais pessoal do gestor, de quem avalia. Dificultou mais [...] Nós temos dois lados. Você tem um lado do servidor de, às vezes, nem ter a chance, a oportunidade, o tempo, de fazer cumprir o que se pede. E, do outro, o gestor, que também não tem como cobrar. [...] Porque anteriormente, quando havia os onze critérios, era objetivo. O servidor, ele perdia uma nota no requisito assiduidade, a gente comprova para ele: “Ele não fica diretamente no setor. Ele não vem trabalhar”, e o servidor entendia. Hoje, quando é retirado um ponto do servidor no comprometimento profissional, por exemplo, ele fica querendo saber: “Uai! Por que eu não sou comprometido?” Ou “Por que eu não trago informações para a chefia imediata?”. Então, é nesse sentido que a gente vê que houve esse retrocesso para a área operacional. [...] Por exemplo, o caso de um servidor que tirou 90 em comprometimento profissional, porque o diretor entendeu que ele não atendia plenamente o requisito “propor ideias úteis visando o aprimoramento das atividades e o processo de trabalho”. O servidor questionou: “Ué! Doutora. Mas como que eu vou propor ideia útil que, às vezes, eu até tenho alguma ideia, mas não tenho tempo de subir aqui”. Então, assim ficou realmente subjetivo, e a chefia imediata ela fica sem saber onde que ele vai encaixar as atividades desempenhadas pelo servidor nos requisitos do Plano de Gestão de Desempenho Individual (PGDI) por competência. A-Público-alvo SEDS 28.

Essas percepções tão opostas em relação ao mesmo instrumento, percebidas também pela fala de vários outros entrevistados, apenas reforça o fato de que as realidades no âmbito do setor público são distintas e, como tal, devem ser consideradas quando da implementação de políticas de gestão pública. Rhodes (1996) afirma que algumas das fragilidades da Nova Gestão Pública, concepção que orientou o governo mineiro nas políticas previstas no Choque de gestão, prendem-se exatamente à dificuldade de coordenação e de direção, tendo em vista que a realidade que envolve os diversos atores e organizações é bem mais complexa do que o modelo gerencialista pressupõe.

Destaca-se, ainda, a percepção dos formuladores a respeito do papel da SEPLAG e dos órgãos setoriais no processo de implementação da política “Avaliação de desempenho individual”. Em diversas falas de formuladores, é possível perceber que a SEPLAG posiciona-se como órgão que deve dar suporte e apoio para que os órgãos setoriais operacionalizem a política. Porém, muitas vezes, ela não o faz não por problemas próprios, mas sim por uma série de

deficiências que podem ser encontradas em muitos órgãos setoriais. Ou seja, é possível perceber certo tom de superioridade técnica da SEPLAG em relação aos demais órgãos, o que, em certa medida, justificaria a necessidade de adotar uma postura mais centralizadora, conforme exemplificam as falas abaixo:

O nosso papel, é, deveria ser, né, desenvolver a metodologia e ser o suporte, ser o consultor interno dentro do governo, para ajudar a implementar, fazer acontecer isso lá na ponta, né. E aí também à medida que, por exemplo, tem demandas de trabalhar especificidades, essas especificidades deveriam ser trazidas para a gente discutir. Talvez eu acho que até o próprio órgão, se os órgãos tivessem perfil, a gente daria as diretrizes gerais e o próprio órgão trabalharia as especificidades. Mas o que a gente vê hoje é que eles não têm condições. A rotina engole, e aí a gente acaba, por exemplo, na avaliação de desempenho, ajudando muito. AC – Formulador SEPLAG 10.

O que a gente também foi notando com o tempo, que por mais que a gente dê autonomia para o órgão, as áreas de recursos humanos, elas tem até hoje realidades muito diferentes. [...] Então, assim, por mais que tenha órgão que às vezes reclame do modelo que a SEPLAG estabelece, eles não propõem mudança. [...] Uma vez mesmo no próprio *órgão x*, a gente colocou a nossa equipe à disposição do RH de lá, para poder montar um modelo então que atendesse a área deles. Iniciamos todo um movimento, fizemos algumas reuniões, mas o negócio não foi pra frente. [...] Então, a gente foi vendo com o tempo que tinha uma carência muito grande nas áreas de Recursos Humanos, e que se a gente não atuasse fazendo por onde acontecer a coisa não sai, porque as áreas de recursos humanos não dão conta de disseminar a política internamente. A-Formulador SEPLAG 13.

Ressalta-se, no entanto, que, conforme apresentado anteriormente, a Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011, e o Decreto 45.794, de 02 de dezembro de 2011, estabelecem que a proposição e a coordenação da implementação de políticas de gestão de pessoas são de responsabilidade da SEPLAG que, deve inclusive, por meio da Superintendência Central de Política de Recursos Humanos, prestar orientação técnica permanente às unidades setoriais de recursos humanos.

Como responsável pela proposição e implementação da ADI, a SEPLAG deve se preocupar com a capacidade operacional dos órgãos setoriais, tendo em vista ser este um dos fatores que precisam ser considerados para o êxito na implementação de qualquer política pública (BRYNARD, 2000; SIMAN, 2005). Assim, as fragilidades apresentadas nas falas acima transcritas referentes às unidades setoriais de recursos humanos acabam por revelar problemas de coordenação da própria SEPLAG.

No que tange a esse período de formulação da política “Avaliação de desempenho

individual”, destaca-se a presença de isomorfismo mimético, conforme definido por Dimaggio e Powell (2005), tendo em vista que o instrumento inicial de avaliação, bem como a legislação que a regulamentou basearam-se no modelo adotado no Governo Federal, trazendo certas dificuldades para a operacionalização deste no estado de Minas Gerais, conforme confirma a fala abaixo transcrita:

Depois de um tempo, a gente descobriu que a Lei Complementar [71/2003] é cópia de um projeto de lei federal de avaliação. Então, a equipe de transição deve ter pegado [essa legislação] e replicou pra gente. Então isso gerou inicialmente várias dificuldades de adequação. A-Formulador SEPLAG 13.

Diante do exposto, constata-se que a política “Avaliação de desempenho individual” foi implementada de maneira *top-down*, não considerando no processo de formulação e definição da política atores considerados relevantes para o processo, tais como implementadores, público-alvo e sindicatos. Essa postura “seplaguiana”, termo utilizado por um dos entrevistados, trouxe consequências importantes, afetando os resultados alcançados pela política, conforme é discutido posteriormente.

Uma das principais consequências dessa postura refere-se ao fato de que, desde o primeiro Ciclo de avaliação de desempenho, os resultados das avaliações foram elevados, não retratando a realidade dos órgãos. No entanto, ao invés de investigar os motivos reais pelos quais essa situação aconteceu, e ainda acontece, conforme discutido mais adiante, a SEPLAG criou um

[...] instrumento que possibilitasse o monitoramento do processo de avaliação, principalmente nas unidades administrativas que, por meio de métodos estatísticos, fossem identificadas avaliações consideradas com algum desvio. Neste sentido, a legislação criou uma Junta de Monitoramento, composta por um representante da APDRH, um representante da AUGÉ e um representante da Unidade de Recursos Humanos do órgão ou entidade para analisar os resultados (Vilhena et al., 2006, p. 185).

No entanto, acredita-se que métodos estatísticos não sejam suficientes para compreender a complexidade da realidade organizacional.

7.2.2 Processos, ferramentas e instrumentos utilizados para a implementação da política “Avaliação de desempenho individual”

De acordo com Brynard (2000), Silva e Melo (2000), Siman (2005) e Dye (2008), para que haja qualidade no processo de implementação de dada política é fundamental a garantia dos

recursos necessários para sua implementação, considerando recursos financeiros, humanos, materiais e institucionais.

No que tange à implementação da “Avaliação de desempenho individual”, entre os implementadores observa-se certo consenso no sentido de afirmarem que não houve recursos necessários para a implementação da política. Muitos afirmaram não haver recursos humanos adequados às necessidades ou devidamente qualificados, já que para esses entrevistados os setores de recursos humanos no estado carecem de pessoas no aspecto tanto quantitativo quanto qualitativo.

Outra questão importante levantada pelos implementadores refere-se ao fato de que os dois órgãos setoriais estudados – Defesa Social e Educação – possuem muita capilaridade, com diversas unidades distribuídas não apenas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, mas também em todo o estado. Essa realidade exigiu a utilização maior de recursos humanos e financeiros necessários para que a equipe de RH do órgão conseguisse conscientizar as chefias que realizariam as avaliações, disseminar a metodologia de avaliação de desempenho e discutir as dúvidas dos gestores, dentre outros aspectos.

Uma das entrevistadas (implementador) da Secretaria de Defesa Social afirmou que houve todo um esforço da secretaria no sentido de regionalizar todas as ações necessárias à implementação da ADI (oficinas, capacitações, palestras), porém não houve pessoal e recursos financeiros suficientes para isso. De outro lado, trazer os servidores das unidades descentralizadas para o órgão central otimizaria o trabalho da equipe do RH, mas exigiria muitos recursos financeiros para arcar com os custos de deslocamento dos servidores e hospedagem em Belo Horizonte que a Secretaria não dispunha. Além disso, foi mencionada também a ausência de uma estrutura física e de recursos materiais (computadores, salas) para a realização dessas ações de conscientização e a capacitação no órgão central.

No que tange aos formuladores, muitos também confirmaram não haver recursos suficientes nos órgãos setoriais para a efetiva implementação da “Avaliação de desempenho individual”, conforme exemplificado nas falas abaixo transcritas:

Os órgãos não tiveram recursos humanos, financeiros, materiais adequados. Nenhum. Por quê isso? Assim, o que acontece? Eu, de um ponto de vista, eu desenhei o modelo. Falei: “Agora, todo mundo faz! E eu não estruturei, reestruturei lugar nenhum, nem coloquei mais gente. AC – Formulador

SEPLAG 10.

Não tinha recursos. Não só na avaliação, mas a gente fala assim normalmente algumas premissas que a gente precisava que estivessem implementadas ou consolidadas dentro do órgão, a gente não tinha. Mas teve que implementar a política. [...] Essas premissas envolviam que órgãos tivessem planejamento estratégico estruturado. Então, tinha órgão que ainda estava muito perdido quanto ao direcionamento estratégico. Além disso, você não tinha um RH estratégico. E, por mais que num primeiro momento o modelo de avaliação, ele observasse teoricamente uma linha tradicional, os nossos RH não estavam preparados nem para isso. A gente tinha, na maioria dos órgãos, um DP, um Departamento de Pessoal, que cuidava de frequência, contagem de tempo, folha. Não tinha essa visão da gestão, da área de desenvolvimento de pessoas. A-Formulador SEPLAG 13.

Um dos formuladores afirmou que a SEPLAG possuía recursos adequados para trabalhar com os setores de recursos humanos de cada órgão, fornecendo a estes todo o material necessário para a implementação da política, conforme fala abaixo transcrita:

A gente usou o próprio RH de cada área. Todo material que era necessário a gente fornecia, a gente fornecia, tudo. E, a gente depois criou o sistema, que depois teve vários problemas. Mas enquanto não era informatizado, todo material que precisava a gente fornecia para os lugares. Todo treinamento era a gente que dava. Toda dúvida que precisava, a gente que fornecia. Então, a gente dava toda a infra para os órgãos conseguirem implementar. A-Formulador SEPLAG 15.

Essa não parece ser a visão que predomina entre implementadores e formuladores, tendo em vista que a maioria desses afirmou ter havido dificuldades em relação aos recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, que não estavam devidamente adequados.

Outra dificuldade apresentada esteve especificamente relacionada aos recursos materiais, sobretudo ao sistema relacionado à avaliação de desempenho. Conforme apresentado anteriormente, desde o início do processo de implementação da ADI foi implantado o Sistema de Avaliação de Desempenho (SISAD), que informatizou o processo. No entanto, este sistema apresentou vários problemas, inclusive com perda de dados referentes às avaliações. Um dos principais problemas referia-se ao fato de que o SISAD buscava dados de outro sistema do estado de Minas Gerais, denominado “Sistema de Administração de Pessoal” (SISAP), porém havia sérias falhas na interface entre eles.

De acordo com uma entrevistada (formulador):

Eu acho que faltava um pouco de recursos. Por exemplo, a avaliação de

desempenho, ela precisa, ela necessitaria de um sistema muito bom. E, aí, não tinha condição de abandonar. O que eles iniciaram com o SISAD é um sistema específico. Tivemos problemas assim terríveis com o nosso sistema. Na primeira avaliação, não funcionava, parava. Você perdia prazo, sabe, tudo isso. Os gestores ficaram reclamando, os servidores ficaram reclamando. Quer dizer, é uma coisa que não foi bem feita. AC-Formulador SEPLAG 2.

A falta de qualificação dos gestores e, mesmo, a inadequação do perfil dos gestores também foram mencionadas por quase todos os entrevistados como um importante dificultador para a implementação da política. Conforme discutido por Siman (2005) e Longo (2007), é fundamental que os gestores sejam dotados de competência técnica e política ou interpessoal.

Quando se discute a respeito da aplicação da avaliação de desempenho, esta exige uma habilidade interpessoal e de gestão de pessoas que muitos gestores não possuem, o que representa uma inadequação qualitativa no que tange ao recursos humanos do estado de Minas Gerais, o que prejudicou a implementação da ADI, conforme fala transcrita abaixo:

O perfil do gestor, a escolha desse gestor, eu ainda faço críticas a isso, por exemplo, na secretaria de defesa, muitas vezes, falta àqueles que estão na gestão do conhecimento, que conhecem de instrumentos de gestão efetivamente, conhecem muito do trabalho da ponta, conhecem muito do trabalho finalístico, na área de segurança, por exemplo, conhecem muito bem, mas na parte de gestão, não tiveram uma formação, por exemplo. Eu acho que essas pessoas, coitadas, são colocadas ali, ela não tem culpa, elas são colocadas ali para fazer essa gestão sem estarem devidamente qualificadas. AC-Implementador SEDS 29.

A ausência de perfil diretivo, bem como de competência política do gestor é um problema no processo de implementação de qualquer política, tendo em vista que esse é figura central para a operacionalização de qualquer ação. Dessa forma, conhecer o desenho e a realidade alvo da política, saber negociar, lidar com diversos atores, estabelecer parcerias, conhecer outros programas similares são características fundamentais de um gestor, para o êxito de uma política (SIMAN, 2005).

Diante desse contexto no que tange aos recursos, quanto às estratégias adotadas pela SEPLAG para implementar a avaliação de desempenho, destacam-se ações como a realização de oficinas, palestras, visitas técnicas e capacitações, sobretudo, direcionadas aos setores de Recursos Humanos dos órgãos setoriais.

De acordo com Vilhena *et al.* (2006, p. 178), as estratégias adotadas na implementação do

processo da ADI ocorreram em duas etapas.

A primeira, orientada para as ações referentes à disseminação das informações sobre a ADI, abrangeu a capacitação dos agentes do processo, a ampla divulgação, as adaptações da metodologia e dos procedimentos para adequação às especificidades de alguns órgãos e as alterações na legislação. A segunda contemplou o efetivo e sistemático acompanhamento da ADI junto aos órgãos e entidades, por meio da realização de visitas técnicas e da prestação das orientações e dos subsídios necessários para a implementação do processo.

De fato, a partir das informações obtidas pelas entrevistas, tem-se que no ano de 2004 se iniciaram as capacitações dos gestores para a realização da Avaliação de Desempenho Individual e, posteriormente, intensificaram-se as visitas técnicas e palestras da SEPLAG nos órgãos setoriais, no sentido de prestar maior apoio ao processo de implementação.

De acordo com Vilhena *et al.* (2006, p.178):

Foi realizado um “Curso de Formação de Agentes Multiplicadores da Avaliação de Desempenho Individual”, com o objetivo de preparar servidores para atuarem como agentes multiplicadores das normas, critérios e procedimentos da ADI, bem como capacitar os servidores das Unidades Setoriais de Recursos Humanos - USRHs, responsáveis pela operacionalização e implementação do processo nos órgãos e entidades. [...] Também foi identificada a necessidade de capacitar as chefias imediatas, o que foi realizado a partir da definição de duas estratégias: cursos presenciais e a produção de um vídeo para capacitação a distância. [...] No que tange à capacitação dos membros de Comissão de Avaliação, além da edição da Resolução SEPLAG nº 99, de 29 de dezembro de 2004, que orienta a sua formação e atuação, foi elaborado um manual, detalhando as ações e os procedimentos a serem adotados no momento de entrevista de avaliação e de análise e registro do desempenho dos servidores avaliados. Também foram produzidos vídeos-cursos, gerais e específicos.

Quanto à estratégia de sensibilização e disseminação da política, uma formuladora apresentou outras ações que foram utilizadas no momento inicial de implementação da ADI. Trata-se da utilização de ofícios para os órgãos setoriais remetidos pela Secretária de Planejamento e, até mesmo, de reuniões desta com outros secretários.

Da avaliação também, a gente procurava sempre a sensibilização, né, e a questão da comunicação de uma forma assim, mais direta. A gente buscava, às vezes, é, fazia muitas reuniões com grupos desses órgãos [setoriais], né, selecionava grupos e sentava mesmo para conversar, para poder repassar, fazer uma comunicação mais direta da equipe com os órgãos. A gente também utilizava. Às vezes, era necessário um ofício de titular para titular, pra gente ter alguma força, porque tem essa dificuldade, né. Os dirigentes, às vezes, os titulares dos órgãos, não sendo, às vezes, muito técnicos, né, não é,

o próprio RH, os próprios gerentes, eles ficam com dificuldade porque não têm um apoio de cima. Então, a gente pensava nisso também. E, dependendo desses grupos que a gente selecionava e, às vezes, era necessária a participação, por exemplo, da Secretária de Planejamento, né. Em alguma reunião, chamava os secretários, secretários adjunto, chefe de gabinete e RH pra ver o que tava acontecendo e pra poder, quando o RH precisasse, atuar lá dentro, ele lembrar que tinha aquilo, sabe, porque o RH sozinho, ele não conseguia, né. Se ele precisasse se movimentar sozinho, não dava conta. Então, a gente usava essa estratégia também de pegar a alta direção. A gente chamava, assim, pra ajudar o RH dentro do órgão. AC-Formulador SEPLAG 2.

Interessante notar a partir da fala acima transcrita que se observa, mais uma vez, o posicionamento de autoridade da SEPLAG em relação às demais secretarias nos casos, principalmente, de secretários que não eram muito “técnicos”, conforme a fala. Dessa forma, percebe-se o uso do poder hierárquico da SEPLAG, embora, legalmente, esta possua o mesmo *status* das demais secretarias de estado. Além disso, destaca-se a percepção de que tal ação daria aos RH apoio para a implementação da política.

No que tange ao processo de comunicação da ADI, Vilhena *et al.* (2006, p. 180) afirma:

Outra estratégia adotada na primeira fase foi o amplo trabalho de divulgação e orientações sobre a ADI, destacando-se as seguintes ações: publicação de nota no Órgão Oficial dos Poderes do Estado, mensagem no contracheque dos servidores, *pop up* no sítio eletrônico do Sistema de Informações Institucionais - SINFI e da SEPLAG e envio de ofício-circular noticiando a implantação da ADI, bem como o início do período avaliatório; confecção de fôlderes e cartilhas com informações gerais sobre a ADI, que foram encaminhados para os órgãos e entidades distribuírem aos seus servidores e às chefias imediatas; confecção de cartazes e banners para a ADI e para o Sistema de Avaliação de Desempenho - SISAD; realização de palestras; realização de encontros periódicos com as USRHs de todos os órgãos e entidades.

Observa-se que, como o processo de formulação da ADI não envolveu os órgãos setoriais, sendo, portanto, composto apenas de representantes da SEPLAG, essas ações realizadas após a implementação foram importantes para que a SEPLAG começasse a identificar algumas dificuldades dos órgãos setoriais e inadequações da política, conforme exemplificado pela fala abaixo transcrita:

Foi nesse processo de visitas, palestras e reuniões técnicas que a gente começou a identificar os gargalos que tinha na política. E, aí, a gente foi alterando a legislação. Um exemplo simples: a notificação do servidor. O decreto previa cinco dias para notificar o servidor. Esse prazo era impossível para os órgãos cumprirem, principalmente órgãos grandes e órgãos

descentralizados. Então, passou para vinte dias e em órgãos maiores até 30 dias para notificar o servidor. A-Formulador SEPLAG 13.

Todas essas estratégias de implementação são mencionadas pelos entrevistados, tanto formuladores quanto implementadores, porém algumas questões merecem destaque. A primeira é que todas essas ações e estratégias de implementação da ADI foram realizadas após a formulação da política e, ainda, após a obrigatoriedade de sua aplicação, o que confirma uma atuação *top-down* no que tange à implementação dessa política.

Quanto à segunda questão, como consequência da primeira, observa-se que as ações de comunicação são excessivamente formais e primam pela unilateralidade da relação entre a SEPLAG e os órgãos setoriais e que não envolvem uma participação e interação efetiva dos órgãos e entidades setoriais. Questiona-se, portanto: Em que medida cartilhas, manuais, comunicados, ofícios e publicações oficiais efetivamente garantem o entendimento e o comprometimento dos envolvidos em relação à política que estava sendo implementada naquele momento?

Esse processo de comunicação foi complementado com visitas técnicas, palestras e cursos, mas ainda acredita-se que não foram suficientes no sentido de garantir o entendimento e a conscientização dos envolvidos, prejudicando o processo de implementação, conforme será mais bem discutido adiante.

O terceiro ponto refere-se à efetividade dessas estratégias, tendo em vista o alcance delas em relação ao público-alvo das ações de capacitação. Embora, segundo um formulador entrevistado, essas ações de capacitação e divulgação da política tenham se repetido em 2013 quando da implementação da avaliação de desempenho por competência, muitos dos entrevistados que caracterizam o público-alvo, mesmo sendo gestores, não participaram de nenhum curso de capacitação ou palestra referente à ADI, tendo que buscar esse conhecimento a respeito da política por conta própria. As falas abaixo exemplificam tal situação:

À época que mudou o instrumento [de critérios de desempenho para competências], eu fiquei fora da gestão, porque eu fiquei um ano sem cargo de gestão. E, aí, foi quando mudou. Aí, eu mesma procurei, porque na intranet tem o link da gestão de pessoas. Eles têm lá os formulários, o passo a passo. Eu fui olhando o formulário, fui fazendo [a avaliação]. Eu que busquei. AC- Público-alvo SEDS 27.

Não. Nunca tive treinamento. É simplesmente um formulário que te passam. Não tem capacitação. Nada, nada, nada. A-Público-alvo SEE 19.

É, se eu recebi alguma capacitação, eu não me lembro também. Talvez, só falando. A gente recebe, assim, memorando, falando sobre o prazo. A-Público-alvo SEE 16.

Foi tudo direto na escola. A gente recebe só o encaminhamento, normalmente por email, de ofício, algum manual, alguma coisa. [...] Não existe uma capacitação, um treinamento prévio pra isso, não. Pelo menos não que eu tenha participado. A-Público-alvo SEE 26.

Outro entrevistado ainda afirmou, conforme fala a seguir, que as estratégias para a implementação foram mais intensas em um primeiro momento, não se observando uma continuidade delas, sobretudo, no que tange aos cursos de capacitação para os gestores. Tal situação representa um problema, pois, considerando uma significativa rotatividade dos gestores públicos (ORSI e SILVA, 2014), o que também é observado em Minas Gerais, seria importante que as ações de capacitação dos gestores, bem como das comissões, fossem sistemáticas e contínuas no sentido de abarcar todos aqueles responsáveis pela efetiva implementação da ADI.

Quanto à informação, treinamento e capacitação, eu acho que houve um esforço maior num primeiro momento. Só que é aquela coisa: você tem que ficar direto, né, pois eu acho que até alguns RH de algumas secretarias se apropriaram mais e têm um protagonismo maior, outros menos. A-Público-alvo SEDS 18.

Apesar do desconhecimento dessas ações de capacitação por parte do público-alvo, muitos implementadores dos órgãos setoriais estudados afirmaram ter recebido palestras, visitas e, ainda, um suporte contínuo da SEPLAG, por meio de uma equipe que ficava à disposição para tirar dúvidas dos órgãos e entidades.

Outra formuladora afirmou que a SEPLAG possuía um Plano de Comunicação, conforme explicado abaixo:

O Plano de comunicação, ele é feito em parceria com a área de desenvolvimento [...] E, aí, a gente está trabalhando. Então, ano passado nós fizemos palestra direto com servidor e gestor. A gente criou um catálogo de ações dentro do plano de comunicação, que o órgão poderia escolher uma ida nossa no primeiro semestre, uma ida nossa no segundo semestre lá no órgão. Aí, a gente fala, por exemplo: “Como dar e receber *feedback*, curso sobre a legislação da avaliação, sobre o sistema”. Colocamos um cardápio assim, com vários cursos, é, tudo presencial, né. Então, ano passado a gente fez, acho que foi, foi mais de 100 cursos, que a nossa equipe fez. A-

Formulador SEPLAG 13.

Confirma-se, mais uma vez, que as ações de implementação realizadas pela SEPLAG focam nos RH setoriais, sendo que esses possuem a responsabilidade de disseminar as informações para seus gestores. A fala abaixo exemplifica a percepção dos implementadores em relação ao apoio dado pela SEPLAG, sobretudo pela Diretoria de Avaliação de Desempenho:

Houve o apoio. Mas é um apoio mais, assim, de capacitar o pessoal do órgão, da secretaria, pra que eles fossem multiplicadores para o restante. E, aí, assim, ok, todo o trabalho de capacitar o pessoal do RH foi feito, muito bem feito, com muito apoio. AC-Implementador SEDS 29.

Talvez devido aos problemas de insuficiência de recursos, conforme discutido anteriormente, associado ao grande número de unidades descentralizadas que caracterizam a estrutura dos órgãos setoriais estudados, estes possuem maiores dificuldades de realizarem essas ações de maneira sistemática e contínua. Todavia, vários implementadores afirmaram reproduzir, na medida do possível, essas estratégias de divulgação e treinamento dos gestores em seus respectivos órgãos, realizando oficinas e elaborando manuais e cartilhas, dentre outras ações.

Cabe destacar que, apesar de os setores de RH dos órgãos estudados serem bem estruturados e consolidados, muitos dos entrevistados mencionaram que grande parte dos RH de outros órgãos não estava preparada para assumir esse papel, gerando lacunas na transmissão e disseminação das políticas entre os gestores. A fala transcrita abaixo reforça essa questão já discutida anteriormente:

Você não tinha um RH estratégico. E, por mais que num primeiro momento o modelo de avaliação observasse teoricamente uma linha tradicional né, os nossos RH não estavam preparados nem pra isso. A gente tinha na maioria dos órgãos um DP, um Departamento de Pessoal, que cuidava de frequência, contagem de tempo, folha. Não tinha essa visão da gestão, da área de desenvolvimento de pessoas. A-Formulador SEPLAG 13.

Todas essas limitações estão, de certa forma, sintetizadas na fala de uma formuladora, abaixo transcrita:

A gente fez algumas qualificações, mais voltadas para o RH. Teve seminário, palestra. Mas, assim, eu não fui lá e falei: “Agora, vamos ver o perfil dessas pessoas para conduzir”, “Porque, qual é o papel do RH lá na ponta?” É, também, esse: ele é muito mais um orientador, um coordenador, porque quem faz é o gestor, né. E, assim, esses órgãos são muito descentralizados. Então, o processo de comunicação é muito difícil. Aí, a gente teria que investir. A gente teve momentos, acho que 2007 [...] teve um

dinheiro para projeto que capacitou muitos gestores. Então, eu acho que, assim, a gente teve momentos altos. Agora está faltando dinheiro, e aí, assim, sem dinheiro você não trabalha. Fica difícil. AC – Formulador SEPLAG 10.

No que tange, portanto, às estratégias para a implementação da ADI, observa-se falta de consenso em relação à realização e periodicidade delas, inclusive entre entrevistados que representam o mesmo grupo. Essa falta de consenso por si só já demonstra que havia problemas no que tange à efetividade dessas ações e ao alcance delas, considerando o público-alvo, ou seja, gestores que irão efetivamente aplicar a avaliação de desempenho. É possível afirmar que as ações que alguns formuladores e implementadores mencionam realizar não estavam chegando ao conhecimento de todo público-alvo.

Destaca-se que a preocupação inicial das iniciativas de capacitação voltou-se para o entendimento mais processual da política, regras, objetivos e prazos. Posteriormente, houve uma preocupação com a qualidade desse processo. Ou seja, conforme já demonstrado, preocupou-se primeiramente em “fazer” e, posteriormente, em “fazer bem feito”, conforme confirma fala abaixo:

A gente primeiro qualificou muito. É, assim, como fazer a avaliação de desempenho explicando as regras, a legislação, formulário, a época de preencher, a época de entrar no sistema, a parte processual. Depois, a gente começou a trabalhar mais o treinamento qualitativo da avaliação no sentido de sensibilizar da importância da avaliação, de fazer bem feito, que isso não era pra penalizar, a importância das entrevistas no processo e, assim, a importância do feedback. AC-Formulador SEPLAG 2.

Por fim e diante do exposto, observa-se que os papéis dos formuladores e implementadores no processo de implementação da ADI, ainda em 2003, é bem distinto. Estes não participaram do processo de elaboração da política, sendo incluídos apenas posteriormente no momento de implementá-la, quando iniciaram as visitas, capacitações e oficinas, dentre outras estratégias discutidas anteriormente. Explica Vilhena *et al.* (2006, p. 182):

Durante a implementação da ADI, a SEPLAG atuou sistematicamente, orientando os órgãos e entidades sobre como proceder em cada fase do processo e encaminhando modelos de todos os atos e regulamentos constantes do processo. A adoção de um modelo participativo que contemplasse um trabalho de parceria entre a unidade central e as USRHs foi o fator que mais contribuiu para o êxito da implementação da ADI.

Observa-se que a autora, uma das formuladoras da política em questão, indica o modelo

participativo como um dos principais fatores de êxito da política. No entanto, a partir do próprio texto, percebe-se que essa participação ocorre após a implementação da política e, ainda, por meio de medidas que se destacam pela unilateralidade, conforme as expressões “orientando os órgãos” e “encaminhando modelos”.

Acredita-se, que essa separação entre formulação e execução impactou os resultados da implementação da política, conforme é discutido a seguir.

7.2.3 Dificuldades encontradas e pontos positivos da implementação da ADI

No que tange aos pontos positivos da implementação da ADI, Vilhena *et al.* (2006) afirmam ter havido vários facilitadores que contribuíram para a efetiva implementação da política. No entanto, é possível questionar vários desses pontos trazidos pelos formuladores da ADI, a partir do livro Choque de gestão, considerando as informações obtidas pelas entrevistas, inclusive pelos próprios formuladores. Essa contraposição é sintetizada no Quadro 4.

Quadro 4
Percepções acerca da ADI

(continua)

Pontos positivos e facilitadores da implementação da ADI por Vilhena <i>et al</i> (2006)	Percepção dos entrevistados, considerando público-alvo, implementadores e formuladores
Apoio dos dirigentes e de disponibilidade dos recursos financeiros necessários para a sua implantação.	Alguns entrevistados mencionaram que de fato no início da implementação houve um apoio e suporte maior da alta gestão do governo de Minas Gerais, mas que, no entanto, houve certo enfraquecimento desse apoio ao longo da implementação (A-Público-alvo SEDS 18). Além disso, muitos afirmaram não ter havido recursos suficientes para a implementação da política (AC – Formulador SEPLAG 10, AC- Público-Alvo SEDS 27, AC- Público-alvo SEDS 27, A – Público-alvo SEDS 23).

(continua)

Pontos positivos e facilitadores da implementação da ADI por Vilhena <i>et al</i> (2006)	Percepção dos entrevistados, considerando público-alvo, implementadores e formuladores
Empenho e comprometimento da grande maioria das Unidades Setoriais de Recursos Humanos, cumprindo as suas competências legais.	Vários entrevistados, inclusive formuladores, mencionaram o fato de que nem todos os setores de recursos humanos possuem estrutura adequada e pessoal devidamente qualificado para o cumprimento de suas funções (AC – Formulador SEPLAG 10, AC-Implementador SEDS 1, AC-Implementador SEDS 29, A-Formulador SEPLAG 15, AC-Formulador SEPLAG 30, A – Formulador SEPLAG 13).
Oportunidade de contato mais direto com os órgãos e entidades, por meio das visitas técnicas, estabelecendo um acompanhamento <i>in loco</i> e um trabalho em conjunto.	De fato, por meio de visitas, palestras e cursos, a SEPLAG estreitou as relações com os órgãos setoriais (AC-Implementador SEDS 29, AC-Implementador SEDS 6, A-Implementador SEDS 7, A – Formulador SEPLAG 13, AC-Formulador SEPLAG 30, AC-Formulador 11), porém muitos entrevistados afirmaram que a participação poderia ser mais ativa, possibilitando uma aproximação ainda maior (AC-Implementador SEDS 29, A – Público-alvo SEE 21, A – Público-alvo SEE 22).
Confecção e distribuição de todo o material didático e de divulgação, acompanhados da disponibilização de toda a legislação atualizada e consolidada, formulários, dúvidas mais frequentes no sítio eletrônico da SEPLAG.	A SEPLAG, de fato, disponibilizou material para os órgãos setoriais (A-Formulador SEPLAG 15).

(continua)

Pontos positivos e facilitadores da implementação da ADI por Vilhena <i>et al</i> (2006)	Percepção dos entrevistados, considerando público-alvo, implementadores e formuladores
Conexão e interdependência entre a ADI e outros instrumentos de gestão de pessoas, como a remuneração variável (prêmio por produtividade e ADE), os planos de carreiras e os programas de capacitação.	Alguns entrevistados afirmaram de fato ter havido uma aceleração nas promoções e progressões, além de ter atrelado a concessão de licenças para estudo (AC-Implementador , AC-Público-Alvo 28), porém alguns entrevistados também afirmam ser esse um dos principais problemas para a qualidade das avaliações (AC-Implementador SEDS 29, A-Público-Alvo SEE 21, A-Público-Alvo SEDS 28, A-Público-alvo SEE 16, A-Público-Alvo SEDS 18, A- Público-alvo SEE 25). No que tange à capacitação, foi levantado que na maioria das vezes não são oferecidas capacitações com base nos resultados das avaliações (A-Público-Alvo SEE 21, A-Público-Alvo SEE 22, AC – Formulador SEPLAG 10, A – Público-alvo SEE 20, A – Público-alvo SEE 20, A – Público-alvo SEE 25).
Aproximação entre a chefia imediata e o servidor, que passou a ter um retorno em relação ao seu desempenho, sendo possível identificar o potencial de servidores que estavam sendo subaproveitados e a necessidade de mudança de área de servidores que não apresentavam perfil adequado às funções que estavam desenvolvendo, possibilitando remanejamentos internamente ou, em alguns casos, mudança de órgão ou entidade.	Muitos entrevistados afirmam que a aproximação entre chefia e subordinado foi o principal benefício trazido pela ADI (A-Público-alvo SEE 16, A-Público-alvo SEDS 18, A-Formulador SEPLAG 13). Porém, muitos levantaram também haver falhas nas ações que poderiam ser adotadas no sentido de melhorar a alocação e o aproveitamento do servidor. Ou seja, há uma atuação muito tímida no sentido de melhorar os problemas levantados nos resultados das ADI. (A-Público-alvo SEE 21, AC – Formulador SEPLAG 10, A – Público-alvo SEE 20, A – Público-alvo SEE 25, A – Público-alvo SEDS 23).

(conclusão)	
Pontos positivos e facilitadores da implementação da ADI por Vilhena <i>et al</i> (2006)	Percepção dos entrevistados, considerando público-alvo, implementadores e formuladores
Identificação de várias irregularidades na situação funcional dos servidores e a regularização dos casos que foram considerados mais simples.	Ponto não mencionado nas entrevistas.
Melhoria das condições de trabalho, a partir das informações geradas no processo de avaliação.	Ponto não mencionado nas entrevistas.

Fonte: Dados da pesquisa

Foram levantados ainda pelos entrevistados os seguintes pontos positivos trazidos pela ADI: diminuiu do absenteísmo nas escolas (AC-Implementador SEE 6); alinhamento e maior conhecimento pelo servidor à respeito do que se espera dele para o alcance dos objetivos organizacionais (A-Público-alvo SEDS 18, A-Público-alvo SEE 19); implementação de uma cultura do desempenho e da busca por resultados (A-Público-alvo SEDS 18, AC-Implementador SEDS 29, A-Implementador SEE 7).

Importante ponto a ser considerado a partir das entrevistas refere-se ao fato de que a observação na prática dos pontos positivos levantados pelos entrevistados está condicionada à utilização adequada da ADI, o que, na maioria das vezes, não ocorre, conforme é discutido adiante. Uma entrevistada sintetiza tal questão da seguinte forma:

Então, eu não consigo ver muito ponto positivo na avaliação. Para aqueles poucos que conseguem utilizá-la, ela é maravilhosa, mas eu consigo ver no estado [de Minas Gerais] mais pontos negativos hoje, pela não implementação correta, do que pontos positivos. AC-Implementador SEDS 29.

Muitos dos contrapontos apresentados no Quadro 4 refere-se a pontos negativos e dificultadores observados pelos entrevistados ao longo do processo de implementação da ADI. Além das questões apresentadas acima, várias outras dificuldades e pontos negativos relacionados à implementação da ADI foram observadas a partir da pesquisa.

No que tange às principais dificuldades, Vilhena *et al.* (2006, p.164) afirma que

[...] a implementação desse instituto, assim como de outros, enfrenta obstáculos que vão desde a dificuldade da mudança de paradigmas e de cultura dos envolvidos até o desafio de construção de um modelo de avaliação imparcial e objetivo. A falta de credibilidade dos servidores nos governos e na continuidade da implementação de políticas públicas, em decorrência das mudanças dos governos, é um fator que merece destaque.

A questão cultural foi também mencionada por grande parte dos entrevistados como o principal dificultador enfrentado para a implementação da política. Muitos sinalizaram que há uma cultura de avaliação ainda incipiente no setor público, o que prejudica a implementação efetiva da ADI. Muitos associam a avaliação de desempenho a uma cultura mais gerencialista. Afirmam, porém, que o setor público ainda apresenta uma cultura burocrática, sinalizando com essa definição a pouca valorização do mérito e da profissionalização.

Acredita-se que essa percepção esteja fundamentada no fato de que na Administração Pública brasileira, incluindo a mineira, predomina o conceito de profissionalização, que “equivale à existência de corpos fortemente protegidos por meio de disposições rígidas, homogêneas e extensiva a todos indistintamente, dificilmente alteráveis” (PACHECO, 2010, p. 292). No entanto, Pacheco (2010) afirma a necessidade de reformular o conceito de profissionalização, no sentido de incorporar a capacidade de mensurar e avaliar resultados. A autora reforça que é necessário incorporar o conceito de diversidade em substituição à utilização de critérios homogênicos e únicos na gestão de pessoas no setor público. A implementação da ADI, conforme idealizada, vai ao encontro dessa proposta.

A fala abaixo transcrita exemplifica tal percepção:

A cultura do estado é assim: as pessoas não veem como uma empresa, como uma cultura gerencial. Aqui é assim: o estado é bagunça, e por isso eu quero é 100 [na avaliação de desempenho]. Então, parece uma bola de neve. Todo mundo acha que tem que ter 100 pontos. “Aqui é estado e não vai acontecer nada mesmo”. Assim, na cabeça deles, entre aspas, na cabeça das pessoas não vai ter, não vai ter nenhuma consequência. Então, todo mundo quer 100. A-Público-alvo SEE 22.

Interessante notar que a fala acima transcrita representa pontos importantes do NPM, na medida em que contrapõe a empresa ao estado, afirmando, acredita-se, de forma equivocada, a superioridade daquela no que tange à organização e eficiência (PAULA, 2005; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). A entrevistada deixa claro que a ausência de uma cultura gerencial no

setor público gera uma “bagunça”.

Várias outras dificuldades percebidas ao longo do processo de implementação da ADI também foram mencionadas pelos entrevistados. Algumas delas já foram, de certa forma, discutidas, outras ainda merecem um destaque. Essas são sintetizadas da seguinte forma:

- a) **Descentralização das unidades dos órgãos setoriais estudados** - o que dificulta as ações de capacitação e disseminação do instrumento (AC-Implementador SEDS 29, AC-Implementador SEDS 1, AC – Formulador SEPLAG 10).
- b) **Alta rotatividade dos servidores associada à ausência de qualificações contínuas** - o que prejudica o conhecimento dos gestores à respeito do instrumento (AC-Implementador SEDS 29);
- c) **Inadequação da política às especificidades dos órgãos setoriais** (AC-Implementador SEDS 29, A-Implementador SEDS 3, A-Público-alvo SEE 19, A-Público-alvo SEE 26, A-Público-alvo SEDS 23, A-Público-alvo SEE 25);
- d) **Falta de conscientização dos gestores à respeito da importância da avaliação de desempenho e de qualificação deles para a devida implementação** (A-Implementador SEDS 3, AC-Formulador SEPLAG 11, A-Público-alvo SEE 21, AC-Implementador SEE 6, A-Implementador SEE 7, A-Público-alvo SEDS 28, AC-Público-alvo SEDS 27, AC-Implementador SEDS 1, AC – Formulador SEPLAG 10, A-Público-alvo SEDS 18, A-Formulador SEPLAG 13, A-Público-alvo SEE 19, A-Público-alvo SEDS 23, A-Público-alvo SEE 20, A-Público-alvo SEE 25);

De acordo com Vilhena *et al.* (2006, p. 184),

[...] verificou-se também falta de comprometimento de algumas chefias imediatas e de algumas autoridades máximas dos órgãos e entidades, situação em que foi de fundamental importância a intervenção do Governador de Estado e dos dirigentes da SEPLAG para que a avaliação de desempenho individual fosse efetivamente realizada.

- e) **Dificuldade de comunicação de todo o processo** - tendo em vista que envolvia todos os servidores, ocasionado falta de clareza em relação ao instrumento (A-Formulador SEPLAG 13, A-Público-alvo SEE 20, A-Público-alvo SEE 25);

- f) **Desconhecimento em relação à matéria, ou seja, à avaliação de desempenho no setor público** (A-Formulador SEPLAG 13, A-Formulador SEPLAG 15, AC-Formulador SEPLAG 30);
- g) **Resistência do sindicato** (A-Formulador SEPLAG 13, AC – Formulador SEPLAG 10, AC-Formulador SEPLAG 30);
- h) **Resistência dos servidores** – sobretudo, referente ao medo de ser demitido ou, mesmo, prejudicado em sua vida funcional (AC-Implementador SEDS 29, A-Público-alvo SEE 21, A-Público-alvo SEE 22, AC-Implementador SEE 6, A-Implementador SEE 7, A-Público-alvo SEDS 28, AC- Público-alvo SEDS 27, AC-Implementador SEDS 1, AC-Formulador SEPLAG 2, AC – Formulador SEPLAG 10, A-Formulador SEPLAG 13, A-Público-alvo SEE 16, Público-alvo SEDS 23, A-Público-alvo SEE 25).

A fala abaixo transcrita exemplifica essa questão:

À época, muitas vezes, foi dramático para o servidor, né, aquela insegurança, aquele medo mesmo. Foi um medo, a sensação do servidor de ser mandado embora, de acabar com a estabilidade, não é? Da avaliação [a principal dificuldade] foi a resistência dos servidores, né, porque eu lembro que no início os servidores ficavam com muito medo de ser avaliado mal e ser exonerado, ser demitido. Então, eles ficavam com muita resistência. O que aconteceu num primeiro momento. Como na Administração Pública roda muito, hoje eu sou sua chefe amanhã você é minha chefe, todo mundo deu 100 pra todo mundo, né, praticamente, assim, generalizando as notas. As notas foram ótimas pra todo mundo, porque eu não vou dar, avaliar você mal, porque amanhã roda e você que é a minha chefe. Eu fui, avaliei ela mal, ela vai me avaliar mal. Começou a criar esse sentimento, sabe, assim, tudo em cima do, do medo, da insegurança. AC-Formulador SEPLAG 2.

- i) **Falta de conscientização de alguns servidores que querem notas altas independente de suas ações** (A-Público-alvo SEE 21, A-Público-alvo SEE 22, AC-Implementador SEDS 29, A- Público-alvo 26, AC- Público-alvo SEDS 27, A-Público-alvo SEDS 28, A-Público-alvo SEE 25). Essa situação tem como extremo a ameaça e a perseguição por parte do servidor em relação ao seu gestor, conforme relatado por implementadores de ambos os órgãos setoriais estudados (AC-Implementador SEDS 29, A-Público-alvo SEE 21, A-Público-alvo SEE 22, A-Público-alvo SEE 25).

Então, o diretor, ele, muitas vezes, tinha medo de fazer a avaliação do agente, com medo, às vezes, duma represália, esse pessoal armado, esse pessoal que mexe na área de segurança e que a gente não sabe até que ponto está envolvido com o público carcerário. [...] O diretor, muitas vezes, via a coisa errada acontecendo, tinha que avaliar, mas ele tinha medo. Então, eu tinha muita reclamação nesse sentido. Por exemplo, as avaliações vinham todas perfeitas, e sempre me pedindo pra trocar, pra remanejar aquele funcionário, que os funcionários são ruins, que a mão de obra é ruim. Aí, eu pegava as avaliações e falava: “Então vamos ver as avaliações. As avaliações ótimas!” Aí, quando você reclamava com o diretor, aí ele falava: “Mas é porque é difícil, como que eu vou dar uma nota?”. Então, havia um medo muito grande das chefias em avaliar efetivamente o desempenho daquele servidor que tava trabalhando nessa área de segurança. AC-Implementador SEDS 29.

Algumas dificuldades que a gente encontrou aqui, né, de servidor da própria casa, é que eles ameaçam as pessoas mesmo, sabe. Eles ameaçam a integridade física mesmo do gestor. “Olha, se você não me der 100 você vai ver comigo”. Então, a gente teve várias oportunidades de viver, vivenciar isso aqui dentro. A-Público-alvo SEE 21.

- j) **Atitudes paternalistas por parte dos gestores**, por razões como: não querer prejudicar o servidor em sua remuneração ou crescimento na carreira; e descontinuidade administrativa, o que torna comum no serviço público a troca de posições entre gestores e subordinados (A-Formulador SEPLAG 15, AC-Formulador SEPLAG 2, AC-Formulador SEPLAG 30), conforme exemplificam as falas abaixo transcritas:

No primeiro ano que a gente rodou [a avaliação], a gente viu que todo mundo era excelente no estado. É muito engraçado isso, porque é muito difícil, porque as pessoas são corporativistas. Tem um tal de “fulano precisa”. É um paternalismo. A-Formulador SEPLAG 15.

Então, por exemplo, a avaliação de desempenho faz parte depois do salário dos servidores. Eu acho que isso leva a um incentivo para a pessoa não colocar a verdadeira opinião naquele instrumento, porque ela não quer penalizar o servidor. Então eu já vi acontecer na secretaria. Por exemplo, a pessoa faz a gestão e faz a avaliação de desempenho informalmente. Por exemplo, assim, ó: “Eu acho que você deve melhorar nesse ponto e nesse, mas aqui [na avaliação] eu vou te dar 100%”. Eu acho que há uma superestimação de nota mesmo. A-Público-alvo SEE 16.

Quanto ao paternalismo, Orsi e Silva (2014, p. 215) afirmam que a transitoriedade da função gerencial inibe, em grande medida, posturas mais rígidas em relação à cobrança de resultados, pois o gestor pode, em um segundo momento, ser destituído do cargo de

chefia. Tal situação contribui para a existência de uma cultura de leniência, na qual "o competente, o indiferente, o descomprometido e o incompetente, todos, sem distinção, recebem avaliações máximas. Tal situação leva a sentimentos de injustiças e iniquidade que podem resultar em desmotivação e redução da produtividade"

Quanto à vinculação da avaliação de desempenho à concessão de remuneração variável e de promoções e progressões, embora existam vários autores que estabelecem a importância dessa relação, garantindo um sistema de gestão de pessoas, estratégico e integrado (LONGO, 2007), existem outros que já apontam para os prejuízos dessa vinculação (ASSIS, 2012; ORSI e SILVA, 2014), distorcendo, inclusive, as notas atribuídas nas avaliações.

Alves (2006, p. 10) afirma que quando se estabelece o pagamento de acordo com o desempenho e resultados produzem-se novos valores, novas identidades e novas formas de interação e de relação entre os indivíduos. A autora afirma que “as estratégias, as ações calculadas, a ênfase em condutas que possibilitam uma possível avaliação satisfatória, a vigilância do comportamento alheio, acabam por introjetar a lógica produtivista e a racionalidade gerencial”.

No caso de Minas Gerais, fica evidente que essa vinculação trouxe prejuízos para a utilização adequada da ADI, já que, conforme relatado pela entrevistada, muitos gestores, com o intuito de não prejudicar o servidor, acabam por conceder notas elevadas independente do real desempenho.

- k) **A Avaliação entendida por muitos gestores como um instrumento estritamente formal, realizando-a como um ritual** (A-Público-alvo SEE 19, A-Público-alvo SEE 21, A-Público-alvo SEE 16, A-Público-alvo SEE 20, A-Público-alvo SEE 22, A-Público-alvo SEDS 23);

A avaliação é apenas um instrumento burocrático. Vamos cumprir a avaliação. A data é essa. Vamos entrevistar os servidores, entendeu? Aí, veio a nota, jogou no sistema, e pronto. Começa tudo de novo no próximo ano. Não tem realmente uma mudança de postura, que é o que deveria acontecer, né, que é o servidor falar: “Olha, ano passado eu fui mal avaliado, eu quero melhorar. Esse ano eu vou fazer diferente”. É um ritual apenas. A-Público-alvo SEE 22.

- l) **Política implementada de cima para baixo sem a devida preparação de todos os**

envolvidos (AC-Implementador SEDS 1, AC-Implementador SEE 6, A-Implementador SEE 7, A-Público-alvo SEE 25).

Algumas dessas dificuldades são reconhecidas também por Vilhena *et al.* (2006, p. 183), que afirma:

Uma situação como esta gera muito receio e desconfiança de que os servidores pudessem ser ainda mais prejudicados com a implementação de novos instrumentos de gestão, como ocorre com a ADI, diretamente ligados à remuneração e às carreiras e, principalmente, ligados à possibilidade de demissão. Inclusive, quando se considera esse contexto, a vinculação da ADI com as carreiras e com remuneração variável, que de certa forma contribuiu para que a avaliação acontecesse, em contrapartida, pode ter contaminado a avaliação do desempenho de cada servidor. Considerando o contexto de defasagem na política de gestão das pessoas no Estado e o receio de alteração dos “papéis na ADI” (o avaliado passar a ser avaliador e vice-versa), pôde-se perceber grande receio por parte dos avaliadores em prejudicar os avaliados.

Acredita-se que a maioria dessas dificuldades possui como principal causa o fato de a implementação da avaliação de desempenho ter sido feita de forma *top down*, sem considerar a participação dos implementadores e do público-alvo da política.

Argumenta-se aqui que o fato de a ADI ter sido implementada de cima para baixo tem relação direta com a qualidade do instrumento observado atualmente. Três características principais marcam a implementação dessa política de forma *top down* conforme já demonstrado: a) o objetivo inicial dos formuladores era implementar, independente da qualidade do processo; b) a implementação ocorreu de forma padronizada e, ao mesmo tempo, para todos os órgãos setoriais, sem considerar especificidades; e c) os formuladores consideraram as sugestões e percepções dos implementadores e público-alvo apenas após a definição da política, a publicação da legislação e a determinação de sua implementação.

Diante dessas características e a partir das informações obtidas, é possível afirmar que os gestores implementaram a política de maneira formal, tal qual foi exigido, também não se preocupando, naquele momento com a qualidade do processo. Ou seja, cumpriram ritualmente o que lhes foi exigido em termos de processo e prazo.

Tal situação é compreensível quando se observa que não houve antes da implementação a conscientização e a qualificação dos gestores e do público-alvo. Ou seja, havia, de fato, um

desconhecimento em relação à política que deveria ser implementada e às consequências de sua implementação para os servidores, gerando um temor e resistência justificáveis.

Como consequência, as unidades de RH, bem como os implementadores não tinham conhecimento adequado sobre a política. Tanto a SEPLAG quanto os órgãos e entidades implementadores não dispunham de recursos suficientes para a implementação de forma adequada. E, ainda, a SEPLAG não deixou as regras suficientemente claras, não havendo capacidade institucional necessária nem da SEPLAG e nem dos demais órgãos e entidades para a implementação da ADI.

Nesse ambiente, marcado pela falta de clareza, de conhecimento e de recursos, é razoável aceitar que o comportamento dos gestores em relação à ADI fosse caracterizado pela utilização inadequada do instrumento em termos de processo, qualidade e prazos. É natural que a implementação de determinada política utilize-se de diferentes racionalidades, prejudicando o processo de implementação (SIMAN, 2005).

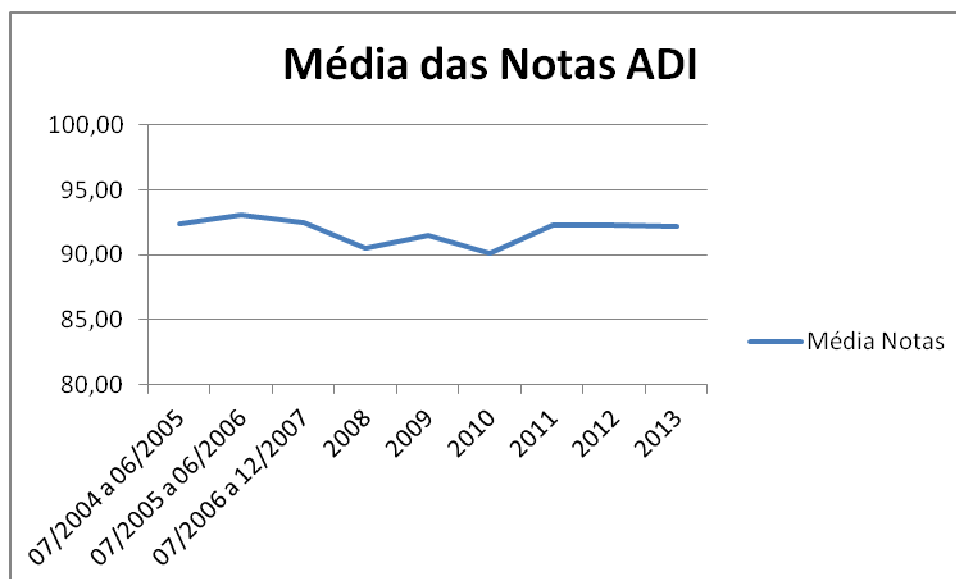
Conforme apresentado acima, a SEPLAG tentou, em muitos momentos, solucionar os problemas advindos da implementação *top-down*, porém por meio de ações centralizadoras, como a intervenção da Secretária de Planejamento e, até mesmo, do governador nos órgãos setoriais e o encaminhamento de ofícios. Ou seja, não parece ter sido criado um ambiente de cooperação e confiança e nem mesmo desenvolvidos mecanismos de coordenação, pela SEPLAG, necessários quando se trata de implementação de políticas em contexto interorganizacional, em que as realidades e racionalidades são distintas (PETER, 1998, COSTA, 2004, O'TOOLE, 2010, RADIN, 2010).

O'Toole (2010) e Radin (2010) argumentam que em contextos interorganizacionais os administradores não podem assumir que possuem o apoio dos demais atores e órgãos, mas deve construí-lo e trabalhar para obtê-lo. De maneira geral, os formuladores de políticas públicas não podem basear-se em arranjos institucionais hierárquicos, pois estes quase sempre não são suficientes para incentivar o apoio e garantir o sucesso na implementação. Ou seja, a SEPLAG deveriam ter estabelecido contato com representantes dos órgãos e entidades para iniciar uma discussão e reflexão sobre a política antes de implementá-las. Caso isso ocorresse, acredita-se que haveria maior possibilidade de angariar apoio político e alcançar legitimidade junto ao corpo funcional.

Diante desse contexto, será razoável cobrar uma adequada aplicação da política ou justificar a ausência dessa com base na falta de qualificação e de comprometimento do gestor, setor de RH - ou seja, do implementador como se essa fosse uma responsabilidade exclusiva dele? É razoável exigir qualidade nesse processo?

Como consequência dessa forma de implementação, observa-se que a ADI é realizada em todos os órgãos, porém de maneira ritualística e formal, conforme mencionado por alguns entrevistados, discutido acima. E essa característica é revelada quando se analisa a média das notas das avaliações de desempenho dos servidores do estado de Minas Gerais (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados obtidos da SEPLAG/MG

A partir do Gráfico 2, percebe-se que a média das notas da ADI fica entre 90 e 95 pontos. De acordo com dados obtidos da SEPLAG, a menor média ocorreu no período avaliatório de 2010, com 90,06, e a maior no período avaliatório de 2005 a 2006, com 93,05 pontos¹⁴, permitindo afirmar que, após nove anos de implementação, não é possível verificar avanços na adoção da política. Além disso, com o padrão de notas apresentado, que, certamente, não retrata a realidade da Administração Pública mineira, como confirmado por grande parte dos

¹⁴ O primeiro e o segundo períodos avaliatórios ocorreram de julho a junho do ano seguinte, para que o ciclo de avaliação coincidissem com o planejamento institucional. O terceiro período teve a duração de um ano e meio. A partir de 2008, o período avaliatório passou a ser igual ao ano civil (RIBEIRO *et al.*, 2011).

entrevistados, toda a gestão do desempenho, bem como a integração desse subsistema com os demais subsistemas de gestão de pessoas, fica comprometida, já que não é possível perceber as reais necessidades de desenvolvimento do servidor e tampouco conceder de forma justa qualquer tipo de remuneração variável e de atos de progressão e promoção.

Em 2006, Vilhena *et al.* (2006, p. 165) afirmou:

Depara-se, assim, com um dos maiores desafios: a concepção da ADI como um instrumento efetivo de insumo para definição de política de recursos humanos, por meio de um processo que será utilizado para a concessão de benefícios, sem ser protecionista, possibilitando ensejar a perda do cargo público ao servidor que tiver insuficiência de desempenho, respeitado seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Além disso, outro desafio é o da concepção da ADI como um instrumento efetivo para o alcance de resultados e para a melhoria da qualidade do atendimento e dos serviços prestados ao cidadão.

Diante do exposto, é possível afirmar que, passados nove anos, esses desafios ainda permanecem e que a solução prevista anteriormente pela alta gestão à época não parece ter sido suficiente para solucioná-la.

De acordo com os formuladores da política:

Apesar da robustez do modelo adotado em Minas Gerais, há desafios para serem trabalhados, especialmente no que concerne à internalização da gestão do desempenho pelos gestores e reconhecimento dessa política como uma ferramenta gerencial, à sensibilização dos gestores e servidores sobre o processo de avaliação de desempenho e à efetividade das avaliações. Para tal, desde 2012, tem sido implementado um Plano de Comunicação, com o objetivo de sensibilizar e comunicar a importância e as etapas dos processos de Avaliação de Desempenho (BDMG, 2013, p. 117).

Esse Plano de Comunicação já mencionado. Questiona-se apenas se é suficiente para lidar com a complexidade dos desafios apresentados ou se é apenas mais uma solução unilateral, que não considera de forma ativa os implementadores e o público-alvo envolvidos diretamente com a política.

Não obstante tais desafios, na percepção de grande parte dos entrevistados a ADI já está institucionalizada em Minas Gerais, conforme é discutido na próxima seção.

7.2.4 Institucionalização da ADI

Para Meyer e Rowan (1977), a institucionalização envolve o processo social, pelo qual as

obrigações ou as realidades tomam um status de regra no pensamento e na ação social. Trata-se, portanto, de um processo adaptativo baseado na infusão de um valor, compartilhado no ambiente em que a organização opera.

De acordo com Jepperson (1991), existem graus diferentes de institucionalização. Uma das medidas do nível de institucionalização de uma ação é a vulnerabilidade dessas intervenções sociais. Diante disso, considerou-se relevante compreender em que medida a ADI está institucionalizada, já que entende-se que quanto mais institucionalizada for a política mais efetivo tende a ser o processo de implementação.

Com exceção de dois entrevistados (questionados a respeito da avaliação), todos acreditam que a ADI já está institucionalizada no governo de Minas Gerais, consolidando-se como uma política de estado, e não de governo, conforme exemplifica a entrevista abaixo transcrita:

A avaliação de desempenho com certeza já está institucionalizada, com certeza. Você não tem mais um questionamento da legitimidade do instrumento. O instrumento está consolidado né, é, legitimado já dentro da Administração Pública. AC-Formulador SEPLAG 11.

Alguns argumentaram que, não obstante a mudança de governo, ocorrida em 2015, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo de Minas Gerais, o custo de acabar com a avaliação de desempenho seria muito alto, inclusive, perante a sociedade, que cobra, cada vez mais, por melhor qualidade do serviço público, conforme exemplificam as falas abaixo transcritas:

Eu acho que ela está institucionalizada. Eu acho que ela não tem volta mais, até porque qualquer governador que resolvesse revogar a lei ele teria que mandar para Assembleia um projeto de lei pra revogar. Eu acho que ele ia ser enxergado de uma forma tão negativa pela sociedade que eu acho que ninguém teria coragem de fazer uma coisa dessas. Por isso, que eu acho que ela está institucionalizada, porque eu acho que seria enxergado pela sociedade de uma forma muito negativa. Eu acho que seria um retrocesso, porque eu fico imaginando assim: se alguém tivesse coragem de falar isso, apesar de todos os problemas do modelo, qual seria a mensagem que a sociedade ia ter? Quando se instituiu a avaliação de desempenho, qual que era a mensagem? O governo, o serviço público está querendo implementar uma avaliação de desempenho dos servidores públicos. Bom, enfim, então eu acho que um governador que tiver coragem de tirar. A mensagem pra sociedade é: o governo não está preocupado com o desempenho dos seus servidores. Então, eu acho que ninguém tem coragem de acabar. Eu acho que ainda está institucionalizada. A-Formulador SEPLAG 15

Não tenho dúvida. Pra mim a [ADI] está institucionalizada. Eu acho muito

difícil a gente ter um retrocesso, mesmo com a mudança de partido, porque isso é uma questão que a própria sociedade vai cobrar da administração, sabe? Mesmo que a gente ainda não tenha uma avaliação real hoje, o fato do servidor ser avaliado tem um significado, um simbolismo aí. Todo um simbolismo aí por trás: de que ele está sendo cobrado, ele tem que entregar um resultado mínimo. Ele [o servidor] e até as próprias equipes dificilmente elas têm aceitado pessoas que não fazem nada. A-Formulador SEPLAG 13

Eu acho que sim, que está institucionalizada. Eu acho que sim. Todo mundo tem plena consciência. Apesar de ter algumas críticas, mas acho que é um instrumento bastante válido e tem que existir, tem que existir. Talvez não é a melhor forma ainda, mas é o que tem. Então, tem que existir. A-Público-alvo SEE 19

A partir dessas transcrições, destacam-se dois pontos. O primeiro é que ambas as falas afirmam a institucionalização da política, destacando, porém, suas deficiências. Ou seja, “apesar dos problemas do modelo” e de não ter uma “avaliação real”, a ADI parece ter se consolidado no governo de Minas Gerais, o que demonstra certa resiliência. Tal situação, que apareceu em diversas outras falas, reforça o fato de que, muitas vezes, reproduzem-se nas organizações ações e políticas não tão efetivas, mas que, de certa forma, visam garantir legitimidade e uma imagem positiva da instituição (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; DIMAGGIO e POWELL, 2005, MEYER e ROWAN, 1977).

O segundo, relacionado ao primeiro, refere-se ao valor simbólico da política. Mais uma vez, apesar de não ter sido implementada como o previsto, esta apresenta um valor simbólico. Ou seja, pode-se dizer que a avaliação de desempenho tornou-se um mito na Administração Pública mineira, sendo legitimada não em função de sua eficácia, mas por ser socialmente compartilhada e por trazer consigo um objetivo que contribui para a melhoria da imagem do serviço público.

Quanto aos fatores que contribuíram para a institucionalização da política, foram citados: o fato de ter sido implementada de forma universal, considerando todos os servidores do estado; o apoio persistente da alta gestão; o fato de ter sido impositiva a implementação; tempo de implementação, que perdura por mais dez anos; vinculação com o desenvolvimento na carreira; e incorporação da política na rotina dos servidores, tornando-se um hábito.

A fala abaixo transcrita reflete a percepção de que, para que ocorra a institucionalização da política, é necessário um processo de imposição.

Eu acho que essa insistência. Eu acho que isso valeu a pena. Quer dizer,

mesmo com os problemas, ela sendo obrigatória, eu acho que no serviço público, pelo menos, isso só se institucionaliza na base da marra. AC-Implementador SEDS 29

Ressalta-se, porém, que o fato de determinada política ser obrigatória não garante a institucionalização, sendo que essa ocorre apenas quando a ação é incorporada na rotina dos indivíduos, sendo vista como essencial.

Uma das entrevistadas que afirmam que a ADI não está institucionalizada argumentou que a ADI não está incluída nas atividades de rotina dos gestores, tendo em vista que, de maneira geral, eles as realizam de forma urgente, sempre quando os prazos estão terminando, além de não realizá-la de forma realista:

A avaliação não está institucionalizada. Assim, porque eu acho que pra dizer que ela está institucionalizada teria que ter essa cultura: eu saber que o fazer está inserido no cotidiano do trabalho. E não vejo isso. AC- Público-alvo SEDS 27.

O segundo entrevistado que afirmou que a ADI não está institucionalizada declarou:

A palavra 'institucionalizado', você pode entendê-la de diversas formas. Eu acho que do ponto de vista legal, sim; do ponto de vista dos instrumentos, sim; do ponto de vista das pessoas enxergarem a utilidade dela, parcialmente; e do ponto de vista das pessoas utilizarem ela, parcialmente. Então, eu acho assim a estrutura legal-normativa e de mecanismo está pronta, institucionalizada, né. Já o convencimento das pessoas em relação aquilo ali, não está totalmente institucionalizada. A-Público-alvo SEDS 18

Esse entrevistado afirmou ainda que na percepção dele há o risco de um governo diferente daquele que implementou a ADI entender que a avaliação de desempenho “denigre e oprime o servidor” sendo, portanto, proposta sua extinção.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a ADI está institucionalizada no governo de Minas Gerais, não obstante os diversos desafios que ainda precisam ser superados para a melhoria da implementação dessa política.

7.3 Implementação da política “Certificação ocupacional”

Assim como realizado para a política Avaliação de desempenho individual, para o entendimento acerca da implementação da política Certificação ocupacional também foi realizada uma análise acerca no momento de formulação da política, bem como a decisão acerca da forma de implementação.

7.3.1 Formulação da política “Certificação ocupacional” e forma de implementação

A política Certificação ocupacional tem como pilares a busca por maior profissionalização da gestão pública, na medida em que, visa garantir que algumas funções gerenciais sejam ocupadas por pessoas que cumpram requisitos mínimos de competências, induzindo, portanto, à melhoria da qualidade do serviço prestado.

A política Certificação ocupacional foi iniciada a partir de 2006, sendo que somente em 2007 foi implementada a partir de sua instituição legal, estabelecendo a possibilidade de exigência desta para a ocupação de determinados cargos de confiança da Administração Pública estadual.

De acordo com uma entrevistada, a ideia da política surgiu a partir de uma visita que recebeu de um representante do governo da Bahia, onde já tinham implementado uma política semelhante. Nas palavras da entrevistada:

Pediram para que eu recebesse uma pessoa da Fundação Antônio Carlos Magalhães, lá na Bahia, e eles tinham um processo lá de certificação que era alguma coisa vinculada a carreira, a cargo. E eles contando, contando, eu comecei a achar aquela coisa interessante. E o governador Aécio falava muito que ele queria profissionalizar quem ocupava cargo em comissão. AC-Formulador SEPLAG 30.

Assim como ocorreu na política Avaliação de desempenho individual, observa-se a presença de isomorfismo mimético, já que se trata da tentativa de implementação de uma política já adotada em outras instituições e que demonstram ser exitosas.

No que tange aos seus objetivos, de acordo com os idealizadores da política:

A Certificação Ocupacional é um processo que visa aferir e atestar, por meio de uma avaliação formal, objetiva e generalizada, as habilidades técnicas e os conhecimentos mínimos necessários à ocupação por servidores de funções de confiança, de livre nomeação e exoneração, conferindo aos profissionais, reconhecidamente qualificados, tecnicamente ou gerencialmente, o certificado de habilitação para o desempenho de atividades específicas e para a ocupação de cargos gerenciais (BDMG, 2013, p.142).

Esse objetivo vai ao encontro da percepção dos entrevistados, que elencaram os seguintes objetivos para a certificação ocupacional: garantir a indicação de cargos gerenciais com base em conhecimento técnico e não apenas por confiança política; legitimar o lugar do gestor, quando certificado; igualdade de oportunidades para a ocupação de cargos certificados;

garantir a meritocracia na ocupação de cargos de gestão; evitar o caráter político da indicação; formar um banco de talentos no Estado de pessoas qualificadas para ocupar os cargos gerenciais certificados; profissionalizar a função gerencial; e garantir minimamente a qualificação dos profissionais que ocupam os cargos certificados.

A fala abaixo transcrita sintetiza tais afirmações:

O objetivo da certificação é selecionar profissionais adequados para determinada atividade, como é o cargo em comissão, que eu dou para quem eu quiser. Com a certificação é um, como se criasse um banco de talentos em que pode indicar as pessoas de acordo com o perfil que ela tem ali já naquele banco. Então eu acho que o foco da certificação é isso, que você tenha pessoas qualificadas para determinada tarefa, prontas para assumirem uma função de responsabilidade. AC-Implementador SEDS 1.

Observa-se que os objetivos da política vão ao encontro das necessidades da área de Gestão de Pessoas elencados também na literatura (Longo, 2007), tendo em vista que a falta de perfil diretivo e a baixa qualificação dos gestores públicos podem ser entendidos como um dos principais desafios importantes a serem superados para a melhoria não apenas da área de Recursos Humanos, mas também da Administração Pública brasileira como um todo.

Alguns entrevistados afirmaram ainda que a política “Certificação ocupacional” tem por objetivo capacitar os profissionais que atuam na Administração Pública no sentido de dotá-los das competências necessárias para a obtenção da certificação. Nesse caso, o estado não apenas classificaria as pessoas em certificadas ou não certificadas em um processo isolado, mas forneceria, por meio de qualificações, as condições adequadas para que os interessados se certificassem. Dessa forma, a política não se conformaria apenas como um fim, mas como um meio de qualificação profissional.

Eu acho que a certificação ocupacional é uma forma de você até mesmo capacitar aquele profissional, porque ali, com as propostas, as dinâmicas [do processo de certificação] você também acaba se atentando para algumas questões que podem ser importantes na gestão. E, além de tudo, é uma forma também de você, do Estado fazer uma gestão de pessoas de uma forma mais impessoal. AC- Público-alvo SEDS 27.

No entanto, conforme é discutido adiante, esse não parece ter sido um objetivo contemplado na política “Certificação ocupacional” de Minas Gerais, em termos formais.

No que tange ao processo de formulação da política “Certificação ocupacional”, é possível

afirmar, a partir das informações obtidas na pesquisa de campo, que esta também teve sua formulação realizada por um grupo específico da alta gestão da SEPLAG, promovendo certa participação dos órgãos setoriais apenas, posteriormente, no momento de desenho da ferramenta de certificação, sobretudo, na definição dos perfis de competências a serem utilizados. As falas abaixo transcritas exemplificam essa situação:

Em relação à Certificação ocupacional, a gente [órgão setorial] não teve uma atuação efetiva, não. Como eu te falei, eu mesma participei da última certificação de 2011 para SPGF e fui certificada. Eu era nessa época diretora de gestão de pessoas. Então, se tivesse que ter alguma implementação, era pela minha diretoria. E eu fiquei sabendo mediante comunicado da SEPLAG para divulgar. Então, assim, o meu papel na SEDS foi de divulgar a certificação. [...] A gente não foi coautor dessa política, não. A gente simplesmente atuou passivamente. A diretriz veio da SEPLAG, e veio um comunicado pedindo só pra divulgar. E a gente direcionou para as unidades, falando da certificação. AC-Implementador SEDS 1.

No momento de formulação da política, os órgãos setoriais não participaram. Foi dentro da SEPLAG. É, ela foi toda desenvolvida dentro da SEPLAG e ocorreu a comunicação para os outros setores. Tudo foi publicado. Deu-se uma formalidade muito grande para o processo, mas por parte da SEPLAG. [...] A SEPLAG passou a exigir que os ocupantes fossem certificados, passassem por esse processo de certificação, para ocupá-lo em todos os órgãos. Então, ela começou a exigir e a fiscalizar se os ocupantes desses órgãos, se eles haviam passado e haviam de fato conseguido o certificado. C-Formulador SEPLAG 9.

De acordo com um entrevistado, nem mesmo a consultoria contratada para conduzir o processo de certificação ocupacional participou das definições da política, mas apenas do desenho técnico do instrumento que seria utilizado para a realização da certificação, ou seja, quais cargos seriam certificados e as premissas dessa política foram decididas pela SEPLAG.

Assim como ocorreu na política Avaliação de desempenho individual, aqui também a participação de outros atores que não fossem da SEPLAG ocorreu posteriormente à decisão pela implementação da política. Nesse caso, foi chamado um grupo menor de pessoas, não sendo expandido a todos os representantes das áreas de Recursos Humanos dos órgãos, mas sim a pessoas consideradas centrais por ocuparem ou terem ocupado por muito tempo o cargo que seria objeto de certificação ou por terem algum tipo de ligação direta com esses cargos. Dessa forma, houve a realização de reuniões no sentido de desenhar o perfil e o mapa de competências dos cargos a serem certificados.

De acordo com um entrevistado:

O processo de formulação da política de certificação ocupacional é menos participativo. Tem participação, mas não necessariamente de todas as unidades de recursos humanos. Tem participação de pessoas chaves no governo, pessoas que têm uma experiência muito grande nos processos de trabalho que envolvem a atividade, o cargo a ser certificado. Algumas pessoas que foram escolhidas puderam participar para elaborar o perfil de competências. E de alguma forma, acabaram opinando também no modelo, né. Mas, aí, não há participação do órgão em si, mas sim de pessoas chaves. AC-Formulador SEPLAG 11.

No último processo de certificação, ocorrido em 2012, para o cargo de Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças, essa mesma estratégia foi utilizada, agregando a definição de competência, que, em verdade, estava sendo atualizada em relação àquelas definidas no primeiro processo, as unidades setoriais que demandam atividades desse cargo, tais como Auditoria, a Superintendência Central de Administração de Pessoal (SCAP) e a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI).

Interessante notar que a estratégia de incluir pessoas chave, aquelas que detinham alguma experiência em relação aos cargos certificados, no instrumento é importante, mas não deveria ser excludente em relação à participação das áreas de Recursos Humanos, pois possuem objetivos distintos. A participação das pessoas chave tem por objetivo primordial ajudar na construção do perfil de competências, ou seja, da parte técnica do instrumento. É importante, portanto, para garantir a qualidade do instrumento a ser utilizado. A possível participação dos órgãos setoriais, via setor de Recursos Humanos, teria como fundamento a tentativa de alcançar legitimidade para a política em questão, já que se trata de uma política que afetaria a vida profissional daqueles que já ocupavam os cargos certificados e tinham interesse em permanecer, além de outros que teriam interesse em ocupar os cargos. Ainda, a inclusão de representantes dos órgãos setoriais poderia contribuir para alcançar a cooperação e a confiança daqueles responsáveis pela implementação da política, conforme sugerem Radin (2010) e O'Toole (2010).

Porém, assim como ocorreu com a "Avaliação de desempenho individual", observa-se uma falha de coordenação pela SEPLAG, buscando, assim, obter a legitimidade da política a ser implementada muito mais por meio de instrumentos de controle conforme é discutido adiante.

Outra questão que merece destaque refere-se ao fato de que, de acordo com os entrevistados, essa maior mobilização da SEPLAG e da Consultoria nos órgãos setoriais no sentido da

participação desses profissionais e da alta gestão dos órgãos ocorreu apenas para os cargos certificados que são específicos de cada secretaria, por exemplo, diretor de atendimento de centro socioeducativo da SEDS. Porém, essa mesma atuação não ocorreu para os cargos certificados que possuíam uma abrangência em todos os órgãos, como o cargo de planejamento, gestão e finanças (PGF) e de diretor de recursos humanos (DRH).

A fala abaixo transcrita esclarece as diferentes atuações da SEPLAG e da Consultoria, conforme explicado acima:

Quando se tratava dos cargos específicos, tinha a SEPLAG, que fazia a intermediação do processo. Mas todo cargo, de cada uma das secretarias, eles sempre eram envolvidos. Você tinha acesso. Por exemplo, Secretaria da Saúde, desde o início havia o envolvimento e haviam várias reuniões com a SES. Na SEDS, mesma coisa. Várias pessoas que participaram desde o início. Então, a gente ia junto com alguém da SEPLAG que ajudava a gente a contextualizar, a explicar. Era um grande parceiro nosso, e aí passava, explicava aquilo tudo pra cada uma das secretarias. Então, um, a cada cargo escolhido, havia o envolvimento da secretaria desde o início. [...] Mas se tratando dos cargos genéricos como SPGF, DRH, não havia participação de todos os órgãos. Esse geral foi mais com a SEPLAG mesmo. Então, o que a gente tentava fazer no momento de mapear? A gente chamava diferentes pessoas ligadas às diferentes secretarias para contemplar perspectivas diferentes e não colocar uma régua nem muito alta, que iria, por exemplo, atender só as maiores secretarias e nem colocar uma régua muito baixa, que ia atender especificamente a outras. Então, nesse momento essas pessoas, elas eram envolvidas. Então, havia envolvimento. Mas quando era um, aí vamos pegar o diretor de RH a nossa interface maior era com a SEPLAG, até porque, como é muito transversal, ficava difícil no processo em si de inserir essas pessoas. Então, é claro que, assim, falar que representou todos os órgãos, não representou. C-Formulador Consultoria 14.

A maior atuação da SEPLAG apenas nos órgãos que possuíam cargos certificados específicos parece ter sido uma decisão equivocada, tendo em vista que, no que tange aos cargos específicos das secretarias (Defesa Social e Saúde) havia maiores possibilidades de internalização da política e adesão, já que o cargo a ser certificado era decidido a partir de uma negociação entre alta gestão da SEPLAG e do órgão setorial em questão, conforme corroborado pela fala abaixo transcrita:

Os órgãos setoriais dos cargos certificados aceitaram [a certificação]. E, assim, não foi obrigado, né. Foi um processo de negociação. Eles tinham que querer, né, e eles toparam né. [...] Porque a gente nunca falou ah vai ser vocês. Foi negociado, né. Eles tinham que querer, porque senão não tinha sentido implantar se eles não quisessem. AC-Formulador SEPLAG 30.

De alguma forma, o órgão setorial participava da decisão a respeito da implementação da

política quando se tratava dos cargos específicos, o que não ocorreu com os cargos de abrangência ampla, que foram escolhidos exclusivamente pela SEPLAG. Acredita-se que para estes a atuação deveria ser ainda mais participativa dos representantes dos órgãos setoriais no sentido de tentar obter maior adesão para uma política sobre a qual não contribuíram na formulação. Assim, a garantia de maior influência de todos os órgãos setoriais que deveriam implementar a certificação dos cargos gerais seria um meio de fortalecer a legitimação do processo. Além disso, nada impediria que, ao ofertar vaga de um cargo mais abrangente em determinado órgão ou entidade, demandas específicas deste não pudessem fazer parte do processo de certificação, o que também fortaleceria a política.

Nesse sentido, observa-se, mais uma vez, uma atuação *top-down* da SEPLAG, conforme exemplificado pela fala abaixo transcrita:

Eu, na verdade, eu acho que a SEPLAG faz só papel de órgão central mesmo. Não tem um diálogo. Assim, você tem que capacitar um servidor, um grupo de servidores para poder estar assumindo essas atribuições de dentro da estrutura, e tal. Não tem esse tipo de trabalho. Na parte da certificação, não vi. Foi uma coisa meramente. Fomos avisados que ia ter certificação. Quem quis fazer, fez. Não teve uma diretriz formal e explícita. Eu não visualizei. C-Público-alvo SEDS 5.

Tal situação é ainda corroborada por formuladores da política "Certificação ocupacional", conforme fala abaixo transcrita;

Houve muita resistência. Houve resistência, acredito [para a implementação da Certificação ocupacional]. É que, na verdade, foi uma decisão política central nesse período e de cima. Então, assim, para que a política ela fosse desenvolvida, ela fosse implementada de fato, o próprio governador teve que intervir, né. Ele teve que por a mão mesmo e falar: "Não. A partir de agora serão certificados". Apesar de que não houve essa intervenção, digamos assim, formal. Não houve nada publicado. Não saiu um decreto exigindo isso. Acharam melhor não fazer, entendeu? É, na verdade, houve uma lei prevendo a certificação, mas a lei só falou que poderia ser exigido. Ou seja, dá uma flexibilidade, dá uma margem de discussão. Mas internamente houve essa ordem. C-Formulador SEPLAG 9.

Interessante notar também na implementação da política "Certificação ocupacional" a utilização do poder político do governador para exigir a implementação da política. É possível afirmar que a necessidade de utilização deste tipo de intervenção ocorre, em grande medida, pela ausência de participação dos interessados no momento de formulação. Utiliza-se de uma medida centralizadora e, de certa forma, impositiva em substituição a medidas mais

participativas e cooperativas (RADIN, 2010; O'TOOLE, 2010).

Além da resistência dos implementadores, explicitada na fala acima transcrita, essa atuação de cima para baixo, sem o devido envolvimento dos implementadores e do público-alvo, também trouxe prejuízos à implementação efetiva da política "Certificação ocupacional", conforme é discutido mais adiante.

7.3.2 Processos, ferramentas e instrumentos utilizados para a implementação da "Certificação ocupacional"

No que tange aos recursos necessários à implementação da política "Certificação ocupacional", os entrevistados também afirmaram que não havia recursos suficientes, principalmente em se tratando de recursos financeiros, conforme pode ser exemplificado pela fala abaixo transcrita:

Olha, recursos humanos, eu entendo que tinha, mas recursos tecnológicos e, principalmente, financeiro, não. Pois a visão da maioria do povo é o seguinte: capacitação é gasto, não é investimento, entendeu. Isso é, não consegue perceber o retorno. É o nosso grande problema, né. Eu acho que esse é o maior problema, porque eles consideram um gasto, a educação como um gasto, o treinamento, a capacitação como um gasto, e não como um investimento. Se tivesse uma visão melhor da alta gestão da SEPLAG de que isso é investimento, acho que mudaria o nosso conceito. Iríamos ampliar isso aí e trabalhar mais estrategicamente. E essa é a visão que predomina entre a alta gestão na Certificação também. C-Formulador SEPLAG 12.

Interessante notar que essa visão corrobora a afirmação de que a gestão de pessoas em Minas Gerais ainda é operacional, tendo em vista que em uma gestão de pessoas estratégica está presente o entendimento acerca da importância da área e das pessoas para o alcance dos objetivos da organização, exigindo para tanto a qualificação contínua dos profissionais e o investimento no setor (LONGO, 2007).

No que tange aos recursos humanos, financeiros e institucionais para a implementação da "Certificação ocupacional", os entrevistados, inclusive os formuladores, afirmaram que não havia todos os recursos disponíveis.

Embora tenha havido a contratação da consultoria para o desenho do instrumento, a partir das entrevistas é possível perceber dificuldades no que tange à ausência de recursos humanos especializados no assunto, já que se tratava de uma política inovadora na Administração Pública mineira. Assim, a equipe técnica da SEPLAG teve que buscar por conta própria um

conhecimento específico para desenhar a política. Mesmo no que tange à contratação da Consultoria, um dos formuladores afirmou ter sido um processo difícil, já que muitas empresas consultadas se negaram a elaborar uma proposta para a realização da consultoria em função da dificuldade do tema.

Financeiramente, também seria necessária a alocação de maior aporte financeiro para a implementação e continuidade da política, já que, conforme será visto adiante, o elevado custo dessa política foi considerado por todos os entrevistados uma das principais dificuldades para sua consolidação.

Institucionalmente, percebe-se também outra grande falha, já que os implementadores e o público-alvo dos órgãos setoriais não conheciam as regras, a importância da política e as diretrizes estabelecidas, já que essas definições ocorreram no âmbito da SEPLAG, sem a devida disseminação nos órgãos setoriais. Destaca-se, mais uma vez, que grande parte da literatura acerca de Políticas Públicas ressalta a importância da observância da capacidade operacional, institucional e processual daqueles envolvidos no processo de implementação de políticas, já que essa fase não significa apenas a execução exata do que foi formulado, mas pressupõe a autonomia e a atuação dos diversos atores (LIPSKY, 1980; SILVA e MELO, 2000; DYE, 2008; SIMAN, 2010).

Quanto às estratégias utilizadas para a comunicação da política, a coordenação e a cooperação dos atores envolvidos, é possível afirmar que a SEPLAG focalizou apenas em instrumentos mais formais, tais como, site da SEPLAG, intranet, memorandos, cartazes e comunicados aos órgãos e publicação oficial no *Diário Oficial de Minas Gerais*. Foram utilizados também os Fóruns de SPGF, encontros que reuniam os gestores das unidades de Planejamento, Gestão e Finanças dos órgãos, para discutir sobre temas afeitos ao setor.

Nos últimos processos de certificação realizados e de recertificação, que ocorreram em 2012, foram utilizados também os mecanismos de divulgação da Intendência da Cidade Administrativa, tal como inclusão de mensagens no visor dos telefones institucionais. Tal situação pode ser confirmada pela fala abaixo transcrita:

O que nós [SEPLAG] fizemos? Publicamos uma resolução da secretária, publicidade no Minas Gerais, publicamos no site da SEPLAG. Enviamos email para todos os certificados passar por aquele processo, porque estava vencendo o processo de certificação deles, e publicamos, naquele, no portal,

entendeu? Ou seja, fizemos uma análise na semana da inspeção, publicamos no vídeo de todos os telefones dos servidores da Cidade Administrativa, entendeu? Então, colocamos no mural de comunicação, nos murais de comunicação internos da secretaria. C-Formulador SEPLAG 12.

A comunicação [da Política] foi via ofício, né. Eu cheguei a desenvolver uns cartazes explicando mais ou menos o que era o processo. Enviei para os órgãos. Mas foi mais ou menos os fóruns de SPGF. Eles discutiram isso muito. As unidades de recursos humanos que buscavam mais informações e repassavam, entendeu. A gente fornecia muita informação para as unidades. Elas que agiam como multiplicador lá dessa informação. C-Formulador SEPLAG 9.

Diferentemente do que se observa na "Avaliação de desempenho individual", nem mesmo após o início de implementação da "Certificação ocupacional" houve uma maior aproximação da SEPLAG nos órgãos setoriais, impactando o processo de institucionalização da política, conforme é discutido adiante.

Como a divulgação não foi intensiva, observa-se que muitos interessados – público-alvo e unidades de recursos humanos - buscavam informações na SEPLAG, muitas vezes, dependendo da proatividade desses para que a informação sobre a realização do processo ocorresse, conforme exemplificado na fala abaixo:

Salve engano, foi anunciado nos mecanismos da Cidade Administrativa. Não tenho certeza. Mas, na verdade, eu já estava atento, porque no início do ano, quando eu assumi a superintendência [SPGF], eu já fiz contato na SEPLAG, para saber quando teria certificação. Como eu estava assumindo a superintendência, sabendo que eu não tinha o certificado, entendi que seria vantajoso para mim ter. C-Público-alvo SEDS 5.

Destaca-se aqui que a falha no processo de divulgação dessa política não é apenas no âmbito interno, considerando os órgãos setoriais, seus implementadores e o público alvo, mas também no âmbito externo, já que se trata de uma política voltada para todos os interessados, ou seja, com possibilidade de recrutamento amplo. Porém, de acordo com os entrevistados, essa divulgação externa não ocorreu, a não ser por meio da publicação dos respectivos editais, o que interfere na consolidação da política e, ainda, pode prejudicar a qualidade dela. Acredita-se que quanto maior a quantidade de candidatos participando do processo de certificação, maiores as possibilidades de certificar profissionais mais bem qualificados.

Um dos entrevistados, consultor da política de certificação, afirmou ter havido também uma série de oficinas, porém que ficaram restritas àquele grupo de pessoas consideradas chaves

para o desenho do instrumento a ser utilizado para o mapeamento das competências necessárias aos cargos certificados, conforme fala abaixo transcrita:

Foram muitas oficinas. Então, a primeira delas a gente começou a fazer a partir de 2008/2009. A gente tinha entrevistas, no primeiro momento, e o que a SEPLAG fazia? Ela passava para gente as pessoas, algumas pessoas, que ela indicava, de diferentes secretarias. A gente fazia essas entrevistas. Depois, a gente fazia o mapa [de competências] em si. C-Formulador Consultoria 14.

Observam-se, mais uma vez, a predominância de mecanismos formais de divulgação e a ausência de uma estratégia intensiva de comunicação da política e de internalização da importância da política entre os implementadores e o público-alvo. É possível afirmar que a busca pela legitimidade da política e pela adesão dos implementadores ocorreu, sobretudo, por meio da utilização de instrumentos de caráter unilateral, em que predominam a autoridade formal e o poder hierárquico (Box, 2002), embora, ressalta-se mais uma vez, que, legalmente, a SEPLAG possui o mesmo nível hierárquico das demais secretarias.

Conforme destacam Peter (1998), Box (2002), O'Toole (2010) e Radin (2010), em contexto interorganizacional não se pode presumir o apoio dos atores envolvidos, mas é necessário, em verdade, encontrar maneiras de fazer com que os atores e as organizações trabalhem em conjunto, visando ao sucesso da ação política e à formação de redes de ação.

Brugué (2004) sugere uma alternativa de ação mais voltada ao desenvolvimento da confiança e da mediação, substituindo a autoridade pela comunicação e diálogo, que pressupõe autonomia, descentralização e construção de confiança entre os envolvidos, substituindo a direção de cima para lideranças mediadoras, com habilidades relacionais.

7.3.3 Dificuldades encontradas e pontos positivos da implementação da política "Certificação ocupacional"

No que tange às dificuldades encontradas ao longo do processo de implementação da política "Certificação ocupacional", destacam-se as seguintes questões:

- a) **Elevado custo da política e ausência de recursos financeiros suficientes** (C-Formulador SEPLAG 12; AC-Implementador SEDS 29; C-Público-alvo SEDS 24; C-Formulador Consultoria 14; AC-Formulador SEPLAG 2; AC-Formulador SEPLAG 30; C-Formulador SEPLAG 9).

A questão do recurso financeiro, que foi a justificativa utilizada para a não realização de novos processos de certificação, foi uma grande dificuldade. O governo tinha outras prioridades. O caixa abaixou, e aí a gente começou a chegar no fim de um ciclo. C-Formulador Consultoria 14.

Alguns entrevistados inclusive mencionaram que seria muito importante se a própria equipe técnica da SEPLAG fosse qualificada para a aplicação da metodologia e a realização do processo de certificação. Embora houvesse, nesse caso, o aspecto negativo de o processo não ser realizado por uma instituição externa, reduziria o custo de implementação da política, o que poderia possibilitar a sua continuidade.

- b) **Resistência do público-alvo, que tinha receio de ser trocados pelo risco de não obter a certificação** (AC-Implementador SEDS 29; C-Público-alvo SEDS 24; AC – Formulador SEPLAG 10; C-Formulador SEPLAG 12; C-Formulador Consultoria 14; AC-Formulador SEPLAG 2; C-Formulador SEPLAG 9), tal como exemplifica a fala abaixo transcrita, semelhante ao observado na política ADI:

Percebeu-se certa apreensão, mas eu acho que uma questão natural de quem vai ser avaliado né, de saber assim: "Poxa! Eu já estou nesse cargo há muito tempo, e aí agora vão me certificar para ver se eu realmente tenho competência? Como vai ser isso diante da minha equipe? Porque, por exemplo, se eu não passo eu vou ter que ser retirado do cargo. Então, como que ficaria isso? C-Público-alvo SEDS 24.

Houve uma resistência, pelo menos na minha época, que eu passei nesse de SPGF. Muitos que já ocupavam os cargos há muitos anos não passaram. Então, havia uma resistência pela troca, mas acho que por falha nesse sentido, porque o processo de certificação acabou servindo como uma exclusão. Não teve o cuidado de treinar ou de capacitar primeiro essas pessoas. Então, muitos fizeram a prova e não passaram e foram excluídos do processo. Então, eu acho que se for dado a oportunidade, se for feito planejamento e dar, e se der cursos sobre isso, eu acho que ele deve acontecer, sim. Mas eu acho que o que atrapalhou foi isso, foi ser de supetão. AC-Implementador SEDS 29.

- c) **Ausência de integração dessa política com outras políticas de gestão de pessoas** (C-Público-alvo SEDS 24; AC- Público-alvo SEDS 27; AC-Implementador SEDS 29; C-Formulador Consultoria 14; C-Formulador Consultoria 17; C-Formulador SEPLAG 9)

Um dos objetivos da "Certificação ocupacional" mencionado pelos entrevistados refere-se à

possibilidade de utilização dessa política não apenas para a seleção de profissionais para cargos de recrutamento amplo, mas também como possibilidade de qualificação dos profissionais que já ocupam os cargos ou que trabalham na Administração Pública mineira, no sentido de prepará-los para o processo de certificação. Nesse caso, a certificação não seria exclusivamente um fim, mas um meio para a qualificação dos servidores públicos. Porém, muitos entrevistados apontaram que essa questão não ocorreu. Ou seja, as pessoas que ocupavam os cargos certificados ou, mesmo, os agentes públicos interessados não tiveram oportunidade de serem qualificados e preparados para participar do processo, justificando, inclusive, a resistência que muitos tiveram em função do receio de serem exonerados de seus cargos, conforme falas acima transcritas.

Muitos entrevistados também afirmaram que a política "Certificação ocupacional" foi formulada de forma isolada, desconsiderando outras políticas existentes ou também em andamento no governo de Minas Gerais que levavam em consideração o conceito de competências. Ou seja, para cada uma dessas políticas definiam-se competências necessárias distintas para a função gerencial, conforme confirmado a partir da fala abaixo transcrita:

O modelo de RH é diverso e disperso. Ou seja, ele tem um discurso de unidade, que vai passar pela gestão por competências, mas que na prática não se concretiza. Vou te dar um exemplo: houve um momento na origem desse modelo, em que você teve quatro instituições diferentes discutindo competências, com quatro conceitos diferentes, entendeu, que foi a Fundação Dom Cabral, foi a própria UFMG, consultores internos, cada um com uma visão diferente, e as políticas do modelo foram desenvolvidas com base em visões diferentes. C-Formulador SEPLAG 9.

Um dos entrevistados mencionou que muitos dados foram acumulados de candidatos, a partir do processo de "Certificação ocupacional" que poderiam ter sido utilizados pelo estado para políticas de capacitação e profissionalização, já que a maioria dos candidatos é constituída de servidores públicos. Porém, esses dados não foram utilizados, mais uma vez, demonstrando a ausência de integração do sistema de recursos humanos no estado de Minas Gerais e a predominância ainda de um modelo operacional.

- d) **Falhas no processo de definição de questões como remuneração do cargo certificado e competências a serem exigidas no processo** (AC- Público-alvo SEDS 27; C-Formulador Consultoria 14; C-Formulador SEPLAG 9).

No que diz respeito à remuneração, alguns entrevistados mencionaram que a ausência de uma política remuneratória adequada para alguns dos cargos certificados prejudicou o processo de implementação da política, tendo em vista ter atraído menor número de candidatos interessados em relação à expectativa da SEPLAG, diminuindo as possibilidades de escolha de certificados e prejudicando a qualidade do processo.

Os processos da defesa e de recursos humanos foram processos que não foram muito bem, é, desenvolvidos. Não tiveram a eficácia que se esperava. Por quê? Igual eu estava te falando, eram cargos frágeis em termos de remuneração, principalmente. É muito difícil você captar profissionais no mercado com as condições salariais oferecidas. Quando você colocou mais uma barreira [a da Certificação], ficou mais difícil ainda. C-Formulador SEPLAG 9.

O primeiro processo de certificação do diretor de recursos humanos foi emblemático, tendo em vista não ter conseguido certificar uma única pessoa, conforme fala abaixo transcrita:

A certificação do diretor de RH foi até uma das polêmicas, que era o seguinte: foi feito um mapa que depois avaliou-se que aquele mapa era muito projetivo, não tinha ninguém que ocupava. Foi falado: "Ah! Não. Mas tem que baixar a régua". Então, a gente fez um segundo com outro mapa, um outro padrão, que tinha outra referência, para obter certificados. C-Formulador Consultoria 14.

Tal situação foi justificada pelo fato de as descrições das competências necessárias para o cargo de diretor de RH terem sido baseada em um ideal, e não na realidade da Administração Pública mineira. Um alto padrão de competências, associado a uma divulgação que alcançou apenas o público interno e, principalmente, quem já ocupava esse cargo, fez com que não se obtivesse nenhum certificado.

Tanto os problemas relacionados à política remuneratória quanto os relacionadas à definição de perfil de competências inalcançável foram prejudiciais, pois, na medida em que se determina que todos os ocupantes de determinado cargo precisam ser certificados, é necessário oferecer possibilidades ao dirigente que fará a escolha. Porém, quando não se tem um banco de certificados adequado, abre-se a possibilidade para a indicação de pessoas não certificadas, enfraquecendo a política. Além disso, embora pareçam questões de cunho operacional, ambas demonstram falhas na concepção da política.

- e) **Influência política** (C-Formulador SEPLAG 12; AC-Formulador SEPLAG 2; AC-Formulador SEPLAG 30; C-Formulador SEPLAG 9; AC – Formulador SEPLAG 10;

De acordo com o que sinalizaram os entrevistados, é possível afirmar que a implementação efetiva da política "Certificação ocupacional" foi fortemente prejudicada em função do interesse político. Como se trata de uma restrição à indicação política de determinados cargos comissionados, muitos entrevistados relataram que esta limitação ocasionou menor apoio da alta gestão em relação à política. Isto porque, frequentemente, era demandado por parte de políticos e do secretariado a permanência no cargo ou a indicação de profissionais que não eram certificados, o que, frequentemente, também era autorizado.

Diante disso, a influência política prejudicou em grande medida a efetiva implementação da política, basicamente por dois motivos: primeiro, as autorizações em relação ao descumprimento da regra de ocupação dos cargos em questão apenas por certificados enfraqueceu a política, prejudicando sua consolidação e institucionalização; segundo, em função da limitação da influência política nas indicações desse cargo, o grupo político manifestava menor interesse na consolidação da mesma.

Essas duas situações são confirmadas pelas falas abaixo transcritas:

No próprio governo do Anastasia como vice-governador, já deu uma flexibilizada para algumas pessoas. E eu acho assim, você institucionalizar uma política, eu falo que tem que valer igual pra todo mundo, né? E o fato de flexibilizar, eu acho que quebra. Eu acho que o fato de excepcionalizar algumas pessoas tira credibilidade do processo. E essa flexibilização se deu por concessões políticas. Eu lembro de um caso que o DPGF de um órgão era irmão de um coronel. Aí, tinha que deixar lá provisoriamente, e aí não adiantava, sabe. Esse é um exemplo mais recente que eu lembro. Então, acho que se a própria liderança cria uma excepcionalidade dessa, quebrou o processo todo. Tira a credibilidade. AC-Formulador SEPLAG 30.

Se eu certificar para todos no estado, eu sei que eu vou ter uma barreira enorme, porque o próprio governo não vai aceitar uma coisa dessa. Acho que o governo, ele não tem interesse em ampliar a certificação, porque, igual eu falei anteriormente, você tem os cargos de livre nomeação e exoneração do governador. Ou seja, tem que ter uma escolha política. Ou, até mesmo, secretário novo que venha. Nós temos muitos deputados hoje no secretariado. Ele vem com uma equipe técnica dele, ele tem que ter indicação daquela equipe para ele. [...] Aí você pergunta para o dirigente: "Você quer conhecer também o processo de certificação ocupacional?" Muitos falam: "Não". Não, por quê? Porque você foge daquele cunho político, ou seja, da lógica que tem desde o Império aí, que tem, indicação política. Ou seja, eu vou nomear um técnico e vou perder a oportunidade de nomear um político? C-Formulador SEPLAG 12.

Teve, teve uma resistência. Tanto é que nós nunca alcançamos 100% de certificados, ou seja, SPGF enquanto acompanhei, teve mais ou menos 90% com certificado. Aí faltaram esses 10%, que os dirigentes máximos dos órgãos não colocavam e argumentavam ou simplesmente ignoravam, entendeu? E aí você não tem mesmo como exigir muito. Bancaram permanecer com quem não era certificado. C-Formulador SEPLAG 9.

Em função dessas dificuldades, o que se observa a partir das entrevistas é que a alta gestão da SEPLAG foi gradativamente diminuindo a demanda em torno da implementação da política, deixando "a política morrer". Embora formalmente ela ainda exista, observa-se que a política se perdeu. Atualmente, a SEPLAG não acompanha os percentuais de ocupação do cargo de diretor de recursos humanos e nem os processos da Defesa Social. Ademais, os últimos processos de certificação ocorreram em 2012, apenas para o cargo das unidades de Planejamento, Gestão e Finanças.

Enfim, não foi dado o devido apoio político necessário à continuidade da política, que, quanto ao seu conteúdo, é de relevância para o setor público. De acordo com um formulador entrevistado:

A política não teve o mesmo suporte que teve no início, da SEPLAG, da alta direção, devido a várias razões. Por exemplo, o atrito político que isso causou de fato. Assim no mínimo, num primeiro momento, precisava ser sustentada ao longo do tempo, e aí eu acho que isso custa, né, tem custo, e aí não quiseram bancar isso por mais tempo. [...] Da forma como ela [política Certificação ocupacional] foi colocada desde o início e durante a evolução, ela teve um limite. O estado não se interessou muito em expandir o instrumento para outras funções que não de gerência, e ao longo do tempo ela foi sendo minada. Tanto é que hoje acredito que o processo de certificação não tenha, e não sei como está a situação dos certificados, se eles têm validade, se eles passaram. Acredito que não tenham mais, que não tem havido recertificação para esses cargos. Então, ao longo do tempo isso foi sendo minado, minado, né. Não houve um interesse do estado em repensar a política, em adaptá-la de acordo com os erros e expandir. Como não houve interesse do parceiro também, da própria UFMG. [...] Quanto ao desinteresse em continuar com a política, a questão orçamentária, ela é fundamental, mas isso não justifica por si só, porque teve outras políticas que tiveram esse problema e se desenvolveram. Eu acho que é o atrito que se cria. Cria um atrito muito grande e é necessário controle. Por exemplo, eu achei que em determinado momento a gente pudesse ter uma unidade só por conta disso se o instrumento fosse expandido para outras funções, para acompanhar esse controle. Porém, eu que fazia tudo, absolutamente tudo, ou seja, se antes a cobrança dos órgãos vinha de cima, para que eles usassem o certificado, o nível disso começou a baixar. Ou seja, não foi mais o governador, foi o secretário. Não foi mais a secretária. O controle, aí, isso foi perdendo o interesse, foi parando. Acredito eu, nunca me disseram, mas acredito eu, por conta desse atrito com os órgãos, ficar cobrando,

questionando: "Por que não tá usando alguém certificado? Por que não trocou? É um controle custoso, né. E aí, com o tempo, foi perdendo o interesse. Aí, não tem mais. Acho eu que não tem mais. C-Formulador SEPLAG 9.

Ressalta-se que, segundo esse formulador, um dos principais problemas da política "Certificação ocupacional" refere-se à criação de excessivo controle, já que a SEPLAG precisava cobrar constantemente a implementação da política por meio do acompanhamento dos percentuais de certificação. Porém, essa não deveria ser uma consequência da política que busca, em verdade, a profissionalização da gestão pública.

A fala abaixo transcrita confirma essa situação:

Quando eu trago uma ideia inovadora dessa, com essa visão meritocrática, né, eu tô trazendo, mostrando para os atores, para os agentes, que eu quero que você mude a forma de lidar com aquela questão específica. Mas eu não sei se ele vai mudar. Então, eu tenho que, para fazer com que se implemente, eu vou criar mais controle, vou criar mais controle, vou criar mais custo. Isso foi um problema claro. Por exemplo, na certificação ocupacional, entendeu. Ou seja, vou pressionar para que ela seja de fato implantada, e para fazer isso eu preciso controlar. Para controlar, eu vou ter mais custo não só de ordem financeira, custo de todos os tipos. C-Formulador SEPLAG 9.

Diante da diminuição do interesse da alta direção em relação à "Certificação ocupacional" tem-se, portanto, que, excetuando os processos que são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação e de Saúde – não analisados neste trabalho –, o único cargo certificado que a SEPLAG ainda acompanha a ocupação refere-se ao cargo de SPGF, que conta atualmente com 84% dos ocupantes certificados. Porém, o último processo de certificação ocorreu em 2012, perdendo a validade em 2014. De acordo com um entrevistado:

Para se nomear um servidor para uma área de PGF, a Casa Civil não publica a ata sem consultar a SEPLAG. Eles enviam pra gente: "Oh! Tal servidor está sendo indicado". Teve recentemente a Escola de Saúde, que perguntaram: "Ele é certificado ou não?". Respondemos: "Ele não é certificado". Eles não praticam o ato. Ou seja, não há nomeação. [...] Nós temos algumas exceções, temos exceções. Por exemplo, no IPSM, que é um coronel. O IPSM ele é todo coordenado por oficiais da polícia e eles precisavam, em função da hierarquia interna da polícia, fizeram uma solicitação de que, mesmo ele não sendo certificado, ele tinha qualificação para o cargo. E pediram para ser indicado o coronel para ser o PGF do IPSM. E temos alguns outros aí que têm *know-how*, tem uma capacidade técnica para administrar a unidade e tiveram a autorização da Secretaria de Planejamento para ocupar o cargo sem o processo de certificação. C-Formulador SEPLAG 12.

Quanto ao cargo de diretor de atendimento de Centro Socioeducativo, ocorreu apenas um processo, em 2008, não sendo realizada a recertificação, perdendo sua validade em 2010. De acordo com uma entrevistada:

O processo de certificação de diretor de atendimento foi feito em 2008 e hoje já não tem ninguém certificado. Como eu estou te falando, não foi renovado. Só teve essa certificação. C-Público-alvo SEDS 24.

Diante do exposto, quando questionados se a política "Certificação ocupacional" atendeu aos objetivos para os quais foi planejada, os entrevistados foram unânimes em afirmar que enquanto a política estava sendo executada, apesar de algumas falhas, ela alcançou os objetivos. Porém, muitos argumentam que o problema foi a falta de continuidade, conforme afirmação abaixo transcrita:

Um dos objetivos ela cumpriu, que é dar impessoalidade e transparência ao processo, porque é um processo que são princípios da administração, amplamente divulgado. O resultado estava ali pra todo mundo, feito por uma instituição contratada. Então, esse objetivo, sim. Mas isso tinha que acontecer com frequência, porque aconteceu um, e aí? AC- Público-alvo SEDS 27.

Quanto aos pontos positivos trazidos pela política foram apontados o alcance de maior impessoalidade, conforme fala acima transcrita, a transparência na indicação de profissionais para a ocupação dos cargos gerenciais certificados e a profissionalização da gestão pública. De acordo com uma entrevistada:

A gente pode deixar de fora alguém que merecia entrar? Pode. A gente pode ter colocado pra dentro alguém que não merecia? Pode. Mas, assim, era um processo técnico, era um processo muito bem estudado por uma equipe de fora do estado, o que era muito importante, porque blindava o processo. Você tira aquela questão, porque, inclusive, a discricionariedade do gestor público continua existindo, porque eu continuo tendo a prerrogativa de indicar, só que eu indico numa lista de pessoas que estão aptas àquilo ali. Então, não é qualquer indicação a mais, não, é uma indicação meramente política. O principal ganho que eu vejo é nesse sentido de profissionalização. C-Consultor-14.

Questionados sobre as possíveis necessidades de adequação para que a política fosse retomada, os entrevistados mencionaram as seguintes questões: a) ampliação do processo para outros cargos gerenciais; b) fornecer subsídios para que os ocupantes dos cargos possam se qualificar e se preparar para o processo; c) realização do processo com maior periodicidade; d) preparação de equipe interna da SEPLAG para a realização do processo de certificação; e)

maior participação dos órgãos na definição da política; f) buscar maior interação com as demais políticas de gestão de pessoas do Estado; e g) maior comunicação e conscientização dos órgãos pela SEPLAG à respeito da importância da certificação.

Considerando tais desafios, na percepção dos entrevistados a política "Certificação ocupacional" não está institucionalizada em Minas Gerais, conforme é discutido na próxima seção.

7.3.4 Institucionalização da política Certificação ocupacional

No que tange ao processo de institucionalização, diferentemente do que foi discutido para a política "Avaliação de desempenho individual", os entrevistados foram unânimes em afirmar que acreditam que a política "Certificação ocupacional" não está institucionalizada no estado de Minas Gerais.

As causas mencionadas para a não institucionalização dessa política são:

- a) Desconhecimento da política por muitos órgãos;
- b) Ausência de conscientização das pessoas à respeito da importância da política;
- c) Menor abrangência da política, já que se relaciona a poucos cargos;
- d) Presença de forte influência política para a implementação, já que se trata de limitações referentes à indicação de cargos de confiança;

As falas abaixo transcritas exemplificam essas questões:

A certificação não está institucionalizada, porque, se tivesse, a gente não estaria com um espaço de tempo tão grande entre uma certificação e outra. Eu acho que foi muito uma questão de política da época. C-Público-alvo SEDS 24.

É, acho que a certificação não está institucionalizada. Eu acho que ela é uma bandeira de governo. AC – Formulador SEPLAG 10.

A dúvida se ela está institucionalizada é porque eu gostaria de acreditar que todos os gestores públicos, os políticos, se importassem com a questão do mérito. Como a gente trabalhou a certificação ocupacional para cargos de confiança, que a lei não exige que seja, era de livre nomeação e exoneração pela Constituição. Se a certificação for um obstáculo para nomear umas pessoas, eu tenho receio que ela seja extinta. A-Formulador SEPLAG 15.

Quanto à certificação, aí eu acho que carece de mais internalização, ser mais institucionalizada, porque você vê até por parte dos órgãos. Tem órgãos que

num primeiro momento ou desconhece ou tentam de alguma forma colocar alguém que não seja certificado. Aí, lógico que é barrado na hora da nomeação. Mas você vê que não está internalizado, não está internalizado. AC-Formulador SEPLAG 11.

Diferentemente da política "Avaliação de desempenho individual", a "Certificação ocupacional" não possui um valor, mesmo que simbólico, introjetado para além das necessidades técnicas. Conforme previsto por Selznick (1996), não está socialmente definida como necessária na realidade da Administração Pública mineira, de acordo com definição de Zucker (1991), e não possui um status de regra no pensamento e na ação social, conforme encontrado na teoria de Meyer e Rowan (1977). Isso permite afirmar que possui baixo grau de institucionalização, de acordo com a perspectiva de Jepperson (1991), que justifica a sua vulnerabilidade quanto à intervenções externas, ocasionando o enfraquecimento da política.

Apesar de questões relacionadas ao alto custo dessa política, bem como da percepção de algumas falhas no modelo e instrumento de certificação, acredita-se que o principal obstáculo para a consolidação da "Certificação ocupacional" e, conseqüentemente, a ausência de institucionalização refere-se ao fato de o conteúdo da política, embora tecnicamente seja de grande relevância para a Administração Pública, entra em conflito com o interesse político. Tal situação se destaca em um contexto no qual na Administração Pública brasileira as alianças políticas são elementos fundamentais para a gestão pública e os cargos comissionados um dos principais instrumentos de barganha no jogo político.

Associada a essa especificidade de seu conteúdo, acredita-se também que a não participação dos órgãos setoriais no desenvolvimento da política, a implementação do tipo *top-down* e a pouca atenção dada à comunicação dela tenham gerado como consequência o desconhecimento de grande parte dos agentes, que seriam os implementadores e o público-alvo da política. Como consequência desse desconhecimento, observa-se a falta de identificação das pessoas com a política e, portanto, a ausência de uma base técnica e política sólida que defendesse e justificasse a permanência da "Certificação ocupacional".

Assim como na política "Avaliação de desempenho individual" observa-se também a presença de isomorfismo mimético, tendo em vista que essa política, apesar de praticamente ter sido abandonada pelo governo anterior, constituía-se uma “bandeira de governo”, como menciona a entrevistada, sendo, inclusive, copiada por diversos outros estados, conforme corrobora a fala abaixo transcrita:

São Paulo, por exemplo, criou uma certificação lá nos mesmos moldes que o nosso. O decreto deles é uma cópia do nosso. Mato Grosso, São Paulo, Goiás, quer dizer, ela ainda foi disseminada. Natal, se não me engano, lá no Rio Grande do Norte. Então, houve. E sempre me procuravam esses estados, que agora nós éramos referência. C-Formulador SEPLAG 9.

7.4 Tecendo comparações entre as duas políticas analisadas: o que há de (des)igual no processo de implementação da política "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional".

Ambas as políticas analisadas possuem como um dos principais pontos de convergência o modo centralizado de tomada de decisões, o que, de acordo com Siman (2005) parece ser comum às políticas governamentais no Brasil. Essa centralização manifesta-se na forma como as políticas foram implementadas, ou seja, de cima para baixo, desconsiderando a participação dos implementadores e do público-alvo, desde sua formulação e desenho até as decisões referentes à forma de implementação.

No que tange à política "Avaliação de desempenho individual", a implementação *top-down* tem relação íntima com a qualidade do processo ainda realizado. Resta claro que os objetivos dos formuladores quando da decisão sobre a implementação da política era implementar, independente de como seria o processo. A decisão por não fazer um projeto piloto, mas sim implementar de uma só vez em todas as secretarias, além da obrigatoriedade de implementação em todos os órgãos, sem a devida qualificação e informação aos implementadores e ao público-alvo, exemplifica essa questão. Por consequência, os gestores implementaram, cumpriram o que foi formalmente exigido, porém fazendo de qualquer forma, ou melhor, fazendo da maneira que consideraram mais segura, muitas vezes, formal e ritualisticamente, a partir das informações e do conhecimento de que dispunham.

Conforme afirmam Carneiro e Menicucci (2011), o papel desempenhado pelas regras, enquanto instituição, depende do grau de aderência a estas. As regras podem, e são, frequentemente desrespeitadas ou não cumpridas como previsto, tendo em vista que o comportamento humano no tocante à observância das regras nas organizações não segue um padrão universal, mas, diferentemente, depende de um complexo equilíbrio de motivações.

Pressman e Wildavsky (1973), Sabatier e Mazmanian (1979) e Lipsky (1980) já afirmavam que alguns dos fatores que levam a falhas no processo de implementação de políticas públicas são: falta de clareza nos objetivos das políticas públicas, que leva a interpretações diferentes

na ação; e diferenças de valores e de interesses entre atores, que geram diferentes motivações para a implementação.

Tentando compreender, no âmbito das limitações dessa ação, o comportamento dos gestores, estes estavam diante de uma política nova e, portanto, desconhecida, cuja legislação, em seu *caput* destacava a possibilidade de prejuízo do servidor, por meio da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. Associa-se a isso a falta de qualificação técnica dos gestores em relação ao instrumento de avaliação. Ou seja, diante desse contexto de muita incerteza, porém de imposição de uma política, parece razoável implementá-la da maneira que traria menores prejuízos aos interesses dos gestores e servidores que seriam avaliados, o que significou conceder notas elevadas para muitos. Não apenas isso, mas esse contexto de incerteza e ambiguidade possibilitou também a influência das diferentes racionalidades e visões presentes no ambiente organizacional, por exemplo, entendimentos distintos a respeito dos objetivos da política, modo de utilizá-la e suas consequências. Percebe-se que a avaliação de desempenho está implementada e institucionalizada no Estado de Minas Gerais, apesar de ter problemas na qualidade da implementação. Percebe-se, também, o cumprimento dessa política de forma ritualística e cerimonial, conformando-se como um mito racional (MEYER e ROWAN, 1977).

No que tange à política "Certificação ocupacional", a forma de implementação não é diferente, porém as consequências são, talvez porque se trata de uma política que em sua origem não alcança todos os órgãos nem servidores, possuindo, portanto, um impacto de menor abrangência. Como consequência, percebem-se o desconhecimento de muitos servidores, inclusive aqueles relacionados à área de Gestão de Pessoas, e a falta de identificação dos que conhecem, em relação à política. Ou seja, os implementadores não internalizaram a sua importância, a ponto de defendê-la, como ocorre com a "Avaliação de desempenho individual", não obstante todos os seus problemas.

Embora em seu conteúdo, a política "Certificação ocupacional" seja de grande relevância para a gestão pública, cujo objetivo maior - promover a profissionalização - é reconhecido pelos implementadores e pelo público-alvo como necessário, em si não ganhou a adesão desses e acredita-se que isso ocorreu pelo fato de não serem envolvidos no processo de formulação, tomando conhecimento dela apenas após ter sido definida. Associa-se a isso o fato de estar fortemente sujeita à influência política, já que envolve a concessão de cargos comissionados,

que no Brasil configurasse como um instrumento para a obtenção de alianças políticas, necessárias à governabilidade. Diante disso, não se obteve também o apoio da alta gestão, como ocorreu com a "Avaliação de desempenho individual". Sem o apoio ou a cobrança da alta gestão pela implementação da política e sem a adesão dos implementadores e do público-alvo, sobretudo pela falta de comunicação da política pela SEPLAG e do consequente desconhecimento destes atores em relação à CO, a política simplesmente foi deixada de lado, não se institucionalizando no estado de Minas Gerais.

É possível analisar ainda problemas na implementação das duas políticas estudadas, a partir dos conceitos de descontextualização conceitual e de descontextualização institucional (SIMAN, 2005). Considerando a descontextualização conceitual como uma inadequação da aplicabilidade de uma teoria aos problemas que se deseja solucionar, é possível primeiramente analisar as políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional" de forma mais ampla, considerando os pressupostos que as sustentam, que estão intimamente relacionados aos princípios da Nova Gestão Pública. Questões como racionalidade instrumental, busca de controle e alinhamento de conduta, pressão por resultados e utilização de incentivos financeiros e de instrumentos de competição estão na base da NGP e podem ser facilmente percebidas nas políticas de gestão de pessoas implementadas em Minas Gerais, inclusive as aqui analisadas.

Nesse sentido mais amplo, a descontextualização conceitual estaria presente, na medida em que, segundo Carneiro e Menicucci (2011), muitos desses instrumentos não foram consistentemente avaliados em seus resultados efetivos. E, se o foram, já existem demonstrações de que não são tão efetivos quanto a teoria prevê, por gerarem questões como conflitos, competição acirrada, adoecimento das pessoas e inversão de valores entre meios e fins.

Brugué (2004) afirma ainda que a vinculação entre desempenho e incentivos parece inadequada no setor público, já que não há como definir com precisão quais são os objetivos que se pretende alcançar e como eles devem ser efetivamente mensurados. No entanto, continuam sendo replicados, conforme previstos na agenda reformista, em diferentes contextos, como é o caso de Minas Gerais. Essa inadequação conduz a paralisias, descontinuidades e formalismos na adoção das políticas (PAULA, 2005; CARNEIRO e MENICUCCI; 2011).

De forma específica, percebe-se também a descontextualização conceitual na política "Avaliação de desempenho individual", tendo em vista que desde o primeiro momento de sua implementação ficou claro que a padronização dos onze critérios de desempenho não estava condizente com a realidade de todos os órgãos. Tal inadequação permaneceu quando da mudança dos critérios para o conceito de competências, tendo em vista que os entrevistados dos órgãos setoriais, principalmente aqueles que se encontram nas atividades mais finalísticas (neste estudo, diretores de presídio, de centro socioeducativo e de escola), afirmaram que a avaliação por competência não consegue retratar a realidade dessas atividades que possuem resultados mais objetivos, sendo esse conceito mais subjetivo. Nesse contexto, a inadequação do modelo é uma das razões pelas quais a avaliação não é devidamente realizada nos órgãos setoriais, sobretudo nas atividades finalísticas.

Ressalta-se o fato de que, de maneira geral, a percepção dos entrevistados é pior em relação à implementação da política, na medida em que estes estão mais relacionados a atividades finalísticas. Acredita-se que isso ocorre exatamente porque, por estarem executando tais atividades, esses possuem melhor compreensão de que as realidades são distintas, assim como deveriam ser os instrumentos de gestão a serem utilizados.

No que tange à descontextualização institucional, é possível percebê-la em ambas as políticas analisadas. Tal situação refere-se à incapacidade de os mecanismos institucionais garantirem as condições adequadas para a operacionalização da política. No caso das duas políticas aqui estudadas, é possível perceber a descontextualização institucional a partir dos seguintes fatores: ausência de recursos materiais, financeiros e humanos adequados; ausência de qualificação dos gestores para a implementação das políticas e rotatividades deles; falta de legitimidade das políticas implementadas; falta de clareza das normas, regras e diretrizes referentes às políticas, oriundas, em grande medida, de problemas de comunicação; e ausência de integração institucional, sinalizada pela falta de alinhamento entre o órgão central e os órgãos setoriais.

Diante da inadequação dos mecanismos institucionais e da incapacidade operacional dos órgãos setoriais questiona-se: Como a SEPLAG pretendia implementar de forma efetiva as políticas propostas? Muitas das falhas do processo de implementação, sobretudo da política "Avaliação de desempenho individual", são justificadas pela SEPLAG como falta de capacidade técnica dos órgãos setoriais, entendendo como as unidades de recursos humanos e

os gestores. Porém, sendo a SEPLAG o órgão proponente dessas políticas e responsável pela condução da implementação nos órgãos setoriais, defende-se que tal percepção relaciona-se a um erro de concepção deste órgão central em relação à política, aos mecanismos necessários para sua implementação e à capacidade operativa dos implementadores.

É possível afirmar, ainda, que os mecanismos institucionais criados pela SEPLAG para coordenar, acompanhar e avaliar as etapas de implementação das políticas foram falhos, ao mesmo tempo em que ela não dotou os órgãos setoriais de autonomia e capacidade técnica para implementar as políticas propostas. Essa dificuldade parece estar fortemente ligada a falhas de comunicação percebidas na implementação de ambas as políticas.

Percebeu-se que as formas de comunicação adotadas pela SEPLAG para implementar as políticas privilegiavam a comunicação formal e vertical, por meio de memorandos, ofícios e publicações oficiais. Além disso, em ambas as políticas essa comunicação ocorreu após a formulação da política. Ou seja, focou nas informações que seriam necessárias à implementação após a determinação destas, de forma que os órgãos setoriais, muitas vezes, adotaram uma postura passiva, apenas replicando a informação passada pela SEPLAG aos seus gestores e servidores.

Diante disso, é possível afirmar que muitos gestores e o público-alvo tiveram dificuldades de entendimento em relação às políticas, comprometendo a implementação delas, conforme planejado. Além da dificuldade de compreensão, a comunicação do tipo vertical e unilateral (de cima para baixo) pode também causar desinteresse nos funcionários em relação às políticas. Nesse sentido, há um conjunto de variáveis que interferem fortemente na realização dos objetivos da política, tais como: capacidade cognitiva dos atores que recebem a informação, nível de qualificação técnica deles e o modo pelo qual as informações lhes são comunicadas.

A possibilidade de ambiguidade das informações, a falta de conhecimento pelo caráter inovador, e o volume de informações recebidas de uma vez só podem prejudicar o processamento das informações a respeito da política. Isso é problemático para a efetividade da política, tendo em vista que os implementadores podem atribuir significado diferente às orientações e diretrizes repassadas ou cumpri-las como acreditam ser a melhor forma. Acredita-se que tais fatores estão presentes em ambas as políticas, gerando consequências

distintas. No caso da "Avaliação de desempenho individual", o principal problema refere-se à falta de qualidade em sua realização, gerando uma média de notas bastante elevada, que não condiz com a realidade de desempenho dos servidores mineiros. Para a certificação, a ausência de informação parece ter provocado desinteresse por ela e falta de identificação em relação à política.

Observa-se, dessa forma, para ambas as políticas, um problema relacionado inclusive ao compromisso dos implementadores e do público-alvo, mas que somente poderia ser mais bem obtido a partir de sua participação no processo de formulação e decisão sobre a implementação das políticas. Pode-se perceber neste caso o sentimento de impotência dos implementadores e do público-alvo, que se manifesta a partir da ausência de influência do profissional sobre o formato de determinada política (TUMMERS, 2012).

Assim, tanto para a ADI quanto para a CO, tem-se a ausência de influência dos implementadores e do público-alvo nas decisões concernentes ao conteúdo da política (impotência estratégica), ao modo como ela será executada (impotência tática) e, ainda, a sua implementação, não dando a devida autonomia ao executor da política (impotência operacional).

Ainda utilizando-se dos conceitos de Tummers (2012), é possível refletir a respeito do sentimento de insignificância societal, que indica que o implementador da política não percebe a importância de determinada política para o alcance dos objetivos propostos, considerando-a inadequada. Tanto para a ADI quanto para a CO, os entrevistados foram unânimes em afirmar que ambas as políticas, tal como idealizadas, são fundamentais para solucionar problemas relacionados à falta de profissionalização e à baixa qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública. No entanto, na prática tais políticas apresentam muitos desafios a serem superados para que, de fato, contribuam para a melhorias dessas questões.

Outra descontextualização institucional que merece destaque na implementação das políticas estudadas refere-se à ausência de qualificação dos gestores públicos e à questão da rotatividade deles, que apareceram como dificuldades de implementação em ambas as políticas. A gestão eficaz de qualquer política exige um processo de aprendizagem pelo gestor, que deve ter competência técnica referente ao conhecimento do tema em questão.

Além disso, é fundamental a competência política que envolve a habilidade interpessoal de lidar com as relações humanas e sociais no ambiente de trabalho. No processo de implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional" percebe-se que ora falta uma, ora falta outra e, em alguns casos, ambas.

Agrava essa situação a frequente rotatividade dos gestores públicos, o que compromete o processo de aprendizagem e acaba por perder várias ações de qualificação desse público, que, de outro lado, não são realizadas de forma contínua pela SEPLAG, proponente das políticas.

Conforme afirma Siman (2005), quando a substituição do gestor é frequente, a tendência é que a política não seja implementada tal como foi formulada, no que tange seja ao tempo de implementação, seja ao alcance dos objetivos pretendidos.

Ainda no que tange aos mecanismos institucionais, é importante levar em consideração para a análise da capacidade operacional dos implementadores a questão cultural, mencionado por muitos implementadores e pelo público-alvo como um grande dificultador para a implementação das políticas avaliadas. Quando levantaram essa questão, muitos se referiam ao fato de que predomina no setor público, inclusive no mineiro, uma cultura burocrática de gestão, entendida nesse caso como morosa e rígida, o que, na opinião dos entrevistados, seria incompatível com a inovação, meritocracia e flexibilidade propostas nas políticas em questão.

Não obstante às limitações do gerencialismo, de fato, as políticas nessa lógica inseridas, incluindo a "Avaliação de desempenho individual" e a "Certificação ocupacional", exigiram uma mudança cultural tanto dos formuladores quanto dos implementadores complexas muito em função do tempo necessário para a mudança cultural, envolvendo regras, princípios, valores, ritos, etc. Destacam-se, porém, os impactos da questão cultural não apenas nos implementadores, conforme destacado pelos entrevistados, mas também nos formuladores que, muitas vezes, demonstraram uma visão equivocada, inclusive, a respeito do ser humano, compreendo-o como um *homo economicus* e do funcionamento das organizações, visualizando-as como máquinas.

Tal situação acaba também por influenciar a descontextualização conceitual, já que, sob essas premissas, as políticas foram formuladas e as formas de implementação foram definidas. Ou seja, premissas equivocadas prejudicam a definição da política e, conseqüentemente, o

processo de implementação, já que divergem da realidade organizacional e comportamental.

Quanto ao ambiente e à questão cultural para a implementação das políticas estudadas, destaca-se a diversidade dos órgãos setoriais, que, claramente, não foi considerada pela SEPLAG, tanto na "Avaliação de desempenho individual", a partir do momento em que se desenharam um instrumento de avaliação padronizado e uma forma de implementação também padronizada, quanto na "Certificação ocupacional", tendo em vista a descon sideração dessa diversidade, inclusive sobre o fato de que existem secretarias que estão mais sujeitas a influências políticas do que outras. E, ainda, para ambas, as diferenças referentes à competência técnica, sendo que há secretarias que demandariam acompanhamento e apoio muito maiores do que outras, em função da qualificação de seu pessoal e de sua capacidade de compreensão e cooperação. A inadequada observância dessa diversidade dos órgãos setoriais demonstra um erro de concepção por parte da SEPLAG, o que claramente, prejudicou a implementação dessas políticas.

Diante do exposto, a descontextualização institucional parece mais evidente na política "Avaliação de desempenho individual" do que na "Certificação ocupacional", embora nesta também seja possível perceber fatores que causam a inadequação institucional, sobretudo a forte influência política. A descontextualização conceitual parece estar presente apenas na política "Avaliação de desempenho individual". Qual seria, portanto, o motivo pelo qual, paradoxalmente, a política "Avaliação de desempenho individual" tenha se consolidado e institucionalizado no estado de Minas Gerais e a "Certificação ocupacional" não?

Acredita-se que a resposta a esta questão esteja nas diferenças percebidas em relação ao apoio da alta gestão e, sobretudo, ao apoio político para a implementação delas. Embora, tecnicamente a política "Avaliação de desempenho individual" pareça apresentar maiores problemas em relação à política "Certificação ocupacional", aquela sempre dispôs de apoio político e da alta gestão da SEPLAG, mantendo certa presença e cobrança dos órgãos setoriais para sua implementação. Tal apoio não foi o mesmo para a política "Certificação ocupacional", já que os custos políticos para sua manutenção se mostraram elevados.

Tal situação demonstra a força que a influência política e o interesse dos altos dirigentes possuem na implementação de políticas públicas, incluindo as políticas de gestão pública. Não é possível desconsiderar a importância do conteúdo, da capacidade institucional e

operacional nem da participação dos implementadores. Porém, parece claro que uma política de interesse político possui chances maiores de ser implementada e institucionalizada.

No que tange à contribuição da teoria neoinstitucional para a análise das políticas, destaca-se como ponto comum à implementação das duas políticas o caráter de isomorfismo, em dois sentidos. Primeiro, o fato de as duas políticas estudadas terem sido formuladas em Minas Gerais a partir de experiências de outros estados. No caso da "Avaliação de desempenho individual" tratou-se de uma experiência trazida de São Paulo e no caso da "Certificação Ocupacional", da Bahia. Segundo, o fato de que, não obstante os problemas de implementação percebidos, o estado de Minas Gerais se coloca constantemente em uma posição de referência em relação à implementação dessas políticas, posicionando-se como um estado que deve ser copiado por outros entes. Essa fala é recorrente entre os formuladores de ambas as políticas, remetendo ao isomorfismo mimético, já que, de fato, a SEPLAG recebe com frequência representantes de outros países, estados e municípios, desejosos de conhecerem as políticas aqui implementadas no sentido de as replicarem em suas administrações públicas.

De forma mais ampla, no que tange ao modelo de gestão adotado em Minas Gerais e ao modelo de gestão de pessoas, é possível afirmar a presença de isomorfismos coercitivo, já que muitas dessas políticas e ações foram propostas e implementadas como requisitos para a obtenção de crédito em institucionais internacionais de fomento.

Além disso, destaca-se o entendimento da implementação de ambas as políticas a partir da teoria neoinstitucional em sua perspectiva intersubjetiva, por meio da qual observa-se a influência das instituições, enquanto uma realidade externa objetiva, que constrange o comportamento dos indivíduos, sem, portanto, ignorar o aspecto subjetivo, a partir do qual os indivíduos compartilhar significados, os interpretam e, portanto, definem as formas de atuação.

Utilizando-se da teoria neoinstitucional em sua perspectiva intersubjetiva para análise da implementação da "Certificação ocupacional" tem-se que as regras e normas estabelecidas a partir da política, enquanto instituição, diminuíram a autonomia dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades, tendo em vista que limitaram a possibilidade de indicação a cargos comissionados. Tal situação acabou por refletir também no próprio poder deste grupo, tendo

em vista a importância dos cargos comissionados como instrumentos de trocas e barganha política. Essa situação definiu a estratégia adotada por esse grupo - indicação de profissionais não certificados para a ocupação dos cargos comissionados - minando a política. Tal situação está em conformidade com o que defende Goodin (1996) que afirma que as instituições, enquanto constrangimentos, podem alterar a distribuição dos recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos, em um dado contexto social, o que influencia as metas e estratégias adotadas pelos indivíduos.

Além disso, em ambos os casos há a importância de se compreender a influência do processo de interpretação da instituição pelos indivíduos para a própria ação destes. No caso da ADI resta clara que a interpretação feita pelos implementadores e público-alvo à respeito da política e de suas consequências estabeleceu um comportamento destes indivíduos de forma a “burlar” em alguma medida as regras estabelecidas, por exemplo, por meio de comportamentos paternalistas, concedendo notas elevadas para quase todos os avaliados.

Ou seja, é importante analisar como os envolvidos interpretaram as políticas, enquanto instituições. No caso da ADI, esta foi em grande medida avaliada como uma política que possivelmente traria prejuízos aos servidores, tendo em vista que a própria legislação referente destacava em seu *caput* a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, além das possíveis perdas remuneratórias e de crescimento na carreira. Essa interpretação fez com que os implementadores e público-alvo implementassem as políticas, porém, da maneira que consideraram menos prejudicial. Houve o constrangimento da política, enquanto instituição, direcionando o comportamento dos implementadores e público-alvo na utilização da ADI, porém, com possibilidade também de atuação dos indivíduos em busca de seus próprios interesses e objetivos, adotando-a de forma a prejudicar menos os interesses envolvidos.

No caso da CO, essa mesma interpretação é feita, porém curiosamente, pelos indivíduos que compõem o grupo dos próprios formuladores, reconhecendo o prejuízo de perda de autonomia e poder na concessão de cargos comissionados. Mais uma vez reforça-se o fato de que a estrutura influencia a atuação dos indivíduos, porém, há possibilidade de manutenção e modificação das instituições pelos indivíduos, conforme previsto na perspectiva intersubjetiva.

Ambos os casos vai ao encontro do que defende Goodin (1996) quando afirma que os agentes

individuais buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido pelas instituições, mas estas também ajudam a definir as metas e estratégias de atuação de cada um.

A partir de ambas as situações, reforça-se as ideias de Machado da Silva (2005), Hall e Taylor (2003) e Crubellate (2007) que defendem que o ator social em qualquer situação cotidiana precisa de alguma referência para a tomada de decisão e ação, que são delineadas e consolidadas por instituições. As referências não são externas, mas sim fruto da interpretação e da construção de significado que o ator social atribui ao contexto no qual uma prática social emerge, conciliando os aspectos de objetividade e subjetividade.

A partir dessa análise, passa-se às considerações finais da pesquisa.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar o modelo de gestão de pessoas adotado em Minas Gerais, desde 2003, no contexto do Choque de gestão, e a implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional" nas Secretarias de Estado de Educação e de Defesa Social. Considerando o período estudado, 2003 a 2014, afirma-se que foi analisado um ciclo de governo do PSDB que, embora tenha sido conduzido por dois diferentes governadores, representa um modelo ideológico específico.

Buscou-se identificar as premissas e os pressupostos que embasam o atual modelo de gestão de pessoas, bem como sua caracterização, além da análise dos processos, ferramentas e instrumentos utilizados para a implementação das políticas ADI e CO.

No que tange ao modelo de gestão de pessoas, é possível afirmar que, não obstante os avanços obtidos desde 2003, Minas Gerais ainda apresenta um modelo predominantemente de cunho operacional, não apenas em função das atividades ainda desempenhadas por essa área, como também pela ausência de investimento adequado à gestão de pessoas, considerando recursos financeiros, humanos e materiais. Desde 2003, com a implementação do Choque de gestão, cujas bases estão ancoradas no modelo gerencial de cunho neoliberal, certo esforço vem sendo empreendido no sentido de desenvolver a área, porém, presente de forma mais intensa no discurso do que na prática. Nesse caso, observa-se a necessidade de promover mudanças ainda maiores em direção a um modelo de gestão de pessoas mais estratégico.

Quanto às políticas de gestão de pessoas implementadas nesse contexto, percebe-se também o foco nos princípios gerencialistas, tais como, eficiência, busca por resultados, lógica de incentivos e mérito, que, apesar de serem muito relevantes para a melhoria da gestão pública, são também passíveis de críticas tanto pelo fato de não alcançarem os objetivos pretendidos quanto pelo fato de gerarem efeitos, muitas vezes, perversos. Isso porque muitas das ações implementadas em diversas experiências de reforma gerencial, inclusive em Minas Gerais, deram-se de maneira formalista e ritualista, reproduzindo paradoxos, tais como: busca por autonomia decisória e flexibilidade em um contexto cuja legitimidade, por estar apoiada em regras e leis, demanda maior padronização e rigidez de processos; tratamento do cidadão como consumidor, esvaziando em muito seu controle político; e busca de controle e mensuração de resultados, por meio de indicadores de desempenho para serviços que não são

propriamente observáveis ou mensuráveis. Além da implementação de políticas e ações sem a devida reflexão e adequação, em um contexto marcado pelo isomorfismo mimético e coercitivo.

Quanto à análise da implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", ressalta-se o fato de que se tem o entendimento de que as etapas das políticas públicas - agenda, formulação, implementação e avaliação - são interdependentes, formando um ciclo dinâmico, sendo que a etapa de implementação não significa a mera execução do que foi previsto no momento de formulação. Isso significa ainda dizer que na etapa de implementação entram em ação diferentes interesses, valores e racionalidades que influenciam os resultados previstos. Não que isso represente uma falha ou disfunção do processo, mas que, se não for reconhecido e se não forem criados mecanismos de cooperação e coordenação, pode trazer prejuízos à política, como parece ter sido o caso das analisadas.

Refletindo sobre a implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", a partir do modelo proposto por Brynard (2000), conhecido como o Protocolo 5C (*Content, Context, Capacity, Clients and Coalitions e Commitment*), que define os principais elementos que influenciam a implementação de dada política, destacam-se as seguintes questões:

- a) O conteúdo da política (*content*) - acredita-se que a ADI apresenta alguns problemas conceituais relevantes, tais como a padronização inicial dos onze critérios de desempenho para todos os órgãos e a utilização das mesmas competências, tanto para avaliar as atividades meio quanto as finalísticas, embora a concepção de uma política de avaliação de servidores seja condizente com a necessidade de melhoria da gestão pública. Quanto à CO não é possível perceber problema no que tange ao conteúdo.
- b) O contexto institucional (*context*) - não foi condizente para ambas as políticas, tendo em vista que a SEPLAG, como proponente das políticas, não identificou os principais atores institucionais que influenciam ou são influenciados pelas políticas; não observou os interesses e as relações de poder interno e externo a ela; e não definiu e compartilhou de maneira adequada as regras e diretrizes. Tal postura parece refletir uma concepção de política pública, a partir da qual há uma separação entre formulação e implementação, compreendendo esta como mera execução do que é definido

naquela.

- c) A capacidade administrativa dos implementadores (*capacity*) - também se observam problemas em ambas as políticas, já que não foi garantido no momento de implementação da ADI e da CO os seguintes fatores: capacitação e disponibilidade dos funcionários, qualidade dos sistemas de informação, e suficiência de recursos financeiros e materiais. Além disso, não foi possível observar a utilização de instrumentos de coordenação adequados à realidade de implementação de política em contexto interorganizacional, mas sim instrumentos que utilizavam-se, predominantemente, da autoridade formal e do poder hierárquico, reproduzindo a divisão formulação *versus* implementação.
- d) Clientes e coligações (*clients and coalitions*) - este fator também não foi devidamente observado na implementação das políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional", já que a forma de implementação adotada não incluiu de maneira adequada os implementadores e o público-alvo das políticas, havendo, portanto, resistência destes em relação às políticas. Observa-se, portanto, que a SEPLAG não se preocupou em obter legitimidade das políticas por meio da participação e do envolvimento dos atores, como, por exemplo, os servidores e sindicatos no caso da ADI e os ocupantes dos cargos certificados no caso da CO.
- e) O compromisso dos responsáveis pela implementação (*commitment*) - como a implementação de ambas as políticas ocorreu de forma *top-down*, pode-se afirmar que o comprometimento dos implementadores ocorreu sobretudo pela obrigatoriedade das políticas e pela capacidade de controle dos implementadores pelos formuladores. No entanto, além do compromisso ser prejudicado, destaca-se o fato de que no que tange à ADI há pouca capacidade de controle no processo, embora haja controle sobre os resultados. Quanto à CO, parece haver dificuldade de controle tanto no processo quanto no resultado, já que o dirigente do órgão e entidade pode escolher profissional não certificado para ocupar cargo em comissão que passou pelo processo de certificação. Acredita-se que a participação dos implementadores nas decisões relativas à implementação seja um elemento fundamental e, portanto, decisivo para a produção efetiva de políticas públicas.

Diante do exposto, os problemas de implementação relacionados às políticas "Avaliação de desempenho individual" e "Certificação ocupacional" estão relacionados a três importantes

fatores: a) o modelo centralizador pelo qual as políticas foram formuladas, desconsiderando os implementadores e o público-alvo da política; b) a inexperience dos formuladores e implementadores, já que ambas se tratavam de políticas inovadoras no contexto da Administração Pública brasileira; e c) a pouca importância dada aos mecanismos institucionais e à capacidade operativa dos órgãos setoriais como requisito para a efetiva implementação das políticas.

Ressalta-se, ainda, o fato de que ambas as políticas analisadas foram implementadas em um contexto interorganizacional, o que torna o processo de implementação ainda mais complexo, pois quando a implementação de uma política envolve várias instituições tem-se maior possibilidade de ocorrência de visões conflitantes e de apropriação de objetivos e papéis dos envolvidos, conforme preferências, prioridades e interesses específicos, dificultando o monitoramento da política. Neste caso, o fato de haver duas ou mais instituições significa a existência de rotinas diferenciadas e de linguagens especializadas, que demandariam um gerenciamento particular e cuidadoso. Tal situação ressalta a relevância de uma atuação mais coordenada por parte da SEPLAG, responsável pela proposição das políticas e pelo apoio à implementação dessas políticas nos órgãos setoriais, o que não ocorreu.

É possível afirmar que a busca por legitimidade e institucionalização das políticas em questão pela SEPLAG ocorreu com base em arranjos institucionais hierárquicos e não na construção conjunta de apoio e cooperação. Como consequência, a política ADI parece estar institucionalizada na Administração Pública mineira, porém com uma qualidade ainda questionável e com forte caráter ritualístico, diferentemente da CO, que parece não estar institucionalizada. Inclusive, pode-se dizer, que se encontra paralisada.

Diante do exposto, questiona-se: “Qual é o aprendizado que pode ser obtido a partir da implementação das políticas analisadas?” “Quais erros podem ser evitados quando da implementação de novas políticas de gestão de pessoas?”

A capacidade de aprendizado dos atores públicos é fundamental, de forma a não se repetir velhos erros. Na gestão de pessoas esse aprendizado é de maior relevância, tendo em vista que essa área é ainda muito incipiente no serviço público, apresentando diversas disfunções que devem ser superadas. Para superá-las, será necessária a implementação ou aperfeiçoamento de muitas políticas de recursos humanos, pois a melhoria do serviço público passa pela melhoria

da gestão de pessoas, sendo preciso refletir sobre as falhas nesse processo.

A primeira possibilidade de aprendizado refere-se à compreender a diversidade da mão de obra no serviço público e considerar as especificidades dessa área no setor público, tais como: primazia da legalidade e da impessoalidade, benefício da estabilidade, e entrada via concurso público. No primeiro caso, embora ambos sejam princípios de grande valor, sobretudo, para garantir equidade, justiça, evitando ações clientelistas e patrimonialistas, eles impõe também seja rigidez nos processos, padronizações e uniformidade da gestão, dificultando a flexibilidade, tão necessária à gestão de pessoas contemporânea.

No caso da estabilidade, embora esta tenha origem também na necessidade de proteção do servidor público contra eventuais arbitrariedades políticas, estabelece também um *modus operandi* diferenciado. Não se pretende aqui afirmar que a estabilidade é a causa do baixo desempenho dos servidores públicos, tendo em vista que esse problema deveria ser solucionado por uma boa gestão e pela utilização adequada de instrumentos gerenciais, inclusive a própria avaliação de desempenho, mas sim reconhecer que a estabilidade exige que sejam utilizados diferentes instrumentos de motivação dos servidores públicos. Ou seja, pensar de maneira mais reflexiva em políticas de incentivo, carreira e desempenho que sejam condizentes com a maior segurança e garantia de vínculo trazidas pela estabilidade.

Quanto à entrada via concursos, considerando que estes, muitas vezes mensuram apenas um conhecimento formal, de maneira simples e objetiva, tem-se muitas vezes uma mão de obra que não possui perfil para o trabalho no serviço público, que não possui *ethos* público e as devidas competências para a ocupação dos cargos públicos. A entrada via concurso, de forma positiva, ainda possibilita a diversificação da mão de obra pelo mesmo motivo de, em sua maioria, contar apenas com provas objetivas que avaliam apenas o conhecimento formal.

Enfim, todas essas questões precisam ser consideradas quando se formula e implementa políticas de RH no setor público. É preciso reconhecer que essa é a estrutura predominante no serviço público e que, embora, muitas vezes, seja necessária para garantir equidade, em muitas outras demonstra ser uma estrutura arcaica e que precisa ser aprimorada. Esse aprimoramento envolve, em grande medida, a inserção de mecanismos de flexibilidade na gestão de pessoas, que conjugado ao mérito, não apenas formal, mas substantivo, significaria adaptação às diferentes situações e contextos, bem com a implementação de formas

diversificadas de seleção, avaliação e desenvolvimento de pessoas.

A partir dessa pesquisa é possível afirmar que não basta apenas de bons instrumentos de gestão ou de boas ideias, mas sim de considerar a realidade do serviço público, que em muito diverge na iniciativa privada. É possível aprender que a boa gestão extrapola os princípios da NPM de eficiência, controle e competitividade, caso contrário observa-se o uso de metodologias modernizantes em uma estrutura ainda tradicional.

A segunda possibilidade de aprendizado refere-se à necessidade de refletir acerca do modelo de implementação das políticas de gestão de pessoas. Não se pretende definir a melhor estratégia de implementação, mas sim discutir sobre as falhas observadas a partir da implementação do tipo *top-down*. Já é hora de os gestores públicos compreenderem que é preciso pensar nos atores de baixo para cima, negociar propostas e buscar legitimidade a partir da participação e não da hierarquia e estrutura formal. Restou claro a partir dessa pesquisa que políticas relevantes em termos de conteúdo foram implementadas desconsiderando características básicas do público alvo e dos principais interessados, foram, portanto, implementadas de forma insulada.

A clara ausência de participação e de envolvimento dos implementadores e público-alvo na formulação e nas decisões sobre a implementação de ambas as políticas parece ser um dos principais problemas. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de a alta gestão da Administração Pública mineira adotar um modelo estratégico de gestão, conforme afirmado acima. Porém, mais do que isso, de avançar no sentido desenvolver um modelo político de gestão.

O modelo político de gestão de pessoas, aqui expandido para um modelo político de gestão entende os aspectos sociais, organizacionais e individuais como conflituosos, cabendo aos gestores posicionarem-se como mediadores na integração dos diferentes interesses.

Acredita-se, portanto, que o modelo político de gestão de pessoas possui grande coerência com a implementação de políticas públicas e deve ser refletido não apenas para o setor de RH, mas para a organização como um todo, já que envolve gerenciar pessoas, políticas e processos, considerando um ambiente dinâmico, constituído por diferentes interesses, em que os implementadores das políticas, por possuírem autonomia e diferentes racionalidades,

apresentam uma atuação ativa e, muitas vezes, interesses divergentes ao da alta gestão.

Dessa forma, acredita-se que qualquer política deveria ser implementada considerando as características do modelo político, que possui uma visão mais realista em relação à dinâmica organizacional.

Sugere-se, portanto, uma reflexão acerca das possibilidades de desenvolvimento em Minas Gerais de um modelo político de gestão que considere a participação dos diferentes atores envolvidos nas diversas políticas e ações. Acredita-se que tal modelo possa ser pensado pelo atual governo, filiado ao Partido dos Trabalhadores, que possui a temática da participação como uma de suas bases de governo.

Destaca-se, por fim, que não obstante os diversos problemas aqui discutidos, é necessário considerar o fato de que o estado de Minas Gerais vem nos últimos doze anos empreendendo esforços no sentido de profissionalizar a gestão pública, buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos. É razoável compreender que o caráter inovador das políticas propostas trouxe, quando de sua implementação, complexos desafios à implementação das políticas, mas que também já trouxe benefícios com a introdução de políticas que visam melhorar a profissionalização da gestão pública, valorizando o mérito e a flexibilidade, sem abandonar a impessoalidade.

Percebe-se, no entanto, que os desafios ainda são imensos e que, acima de tudo, é necessário promover a abertura da alta gestão no sentido de perceber as falhas e os problemas ocasionados, gerando capacidade de aprendizagem e implementando as mudanças e adequações necessárias para que essas políticas sejam efetivamente implementadas.

Sugere-se, como temas para trabalhos futuros, a reflexão acerca de outros modelos de implementação ou da conjugação daqueles possíveis de forma a se verificar como um modelo diferenciado de implementação poderia contribuir para a qualidade e continuidade das políticas de gestão de pessoas. É importante o estudo também acerca de como superar os problemas aqui apresentados, reconhecendo as especificidades do setor público e as limitações que estas impõe à gestão de pessoas. No que tange à ADI, sugere-se estudos que reflitam acerca da possibilidade de desenvolvimento de um processo de avaliação construído de forma coletiva, envolvendo avaliador e avaliado - gerência e subordinado. Assim, acredita-

se ser importante a realização de estudos que verifiquem como seria possível avaliar os desempenhos, reconhecendo as diferenças entre os indivíduos e não se utilizando de um mesmo instrumento para a gestão de todos os profissionais.

Espera-se, portanto, que essa pesquisa traga contribuições para a área de gestão de pessoas no setor público, e para a gestão pública, além das contribuições trazidas à pesquisadora em termos de crescimento acadêmico e pessoal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, p.52, 1997.
- ALBUQUERQUE, L. G. *O papel estratégico de recursos humanos*. São Paulo: FEA/USP, 1987.
- ALVES, A.C.T. *et al.* *As Reformas em Minas Gerais: Choque de Gestão, Avaliação de Desempenho e Alterações no Trabalho Docente*. In: SEMINÁRIO DA REDE S TRADO, 6, 2006, Rio de Janeiro/RJ.
- ASSIS, L. O. M. *Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o Caso da Segurança Pública em Minas Gerais*. 2012. 176. (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) EAESP/FGV, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ÁVILA, I. J.T. *et al.* *Certificação Ocupacional em Minas Gerais: Instrumento de Gestão para Garantir a Indicação de Quadros Técnicos para a Ocupação de Cargos Estratégicos*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília/DF.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Do Choque de gestão à gestão para a cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2013.
- BARBOSA, A.C.Q *et al.* *Competências no Brasil: um olhar sobre os Modelos de Grandes Organizações de Minas Gerais*, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Belo Horizonte/UFGM/CNPQ, 2005. Relatório de pesquisa.
- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge and London: MIT Press, 1977.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRET, S. *Implementation Studies: time for a revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies*. Public Administration 82 (2), 2004.
- BARZELAY *et al.* *Research On Public Management Policy Change*. In: The Latin America Region: A Conceptual Framework And Methodological Guide. International Public Management Review, Volume 4, Issue 1, 2003.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- BOX, R.C. *Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy*. American Review of Public Administration. Vol. 32, No. 1, 2002.
- BRITO, R. S. N. A. *Aspectos da Governança da Estratégia no Estado de Minas Gerais*. 2014. 69. (Curso de Graduação em Administração Pública) Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.
- BRUGUÉ, Q. *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. Nº. 29, 2004.
- BRYNARD, P. *Policy implementation*. In Cloete and Wissink. (eds.), Improving public policy. Pretoria. Van Schaik, 2000.
- BRYNER, G. C. *Organizações públicas e políticas públicas*. In: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), Administração pública. Coletânea (pp. 315-333). São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010.
- BURRELL, G., MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann, 1979.
- CALDAS, M. *Paradigmas em Estudos Organizacionais: uma introdução à série*. Revista de Administração de Empresas, v.45, n.1, p.53-57, jan./mar, 2005.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Texto para discussão 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, J. H. M. *et al.* *A gestão de pessoas como interlocutora entre a empresa e seus funcionários: uma adaptação do modelo de Ulrich para um estudo em instituição bancária federal*. Revista Gestão e Planejamento. Ano 7, nº 14, Salvador, jul./dez, 2006.

COELHO, V. S. P. *Interesses e instituições na política de saúde*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 13, número 37, páginas 115-128, 1998.

COSTA, B.L.D. *Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais*. In: Gestão Social: o que há de novo? CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, p. 31-46, 2004.

CRUBELLATE, J.M. *Três Contribuições Conceituais Neofuncionalistas à Teoria Institucional em Organizações*. RAC, 1a. Edição Especial: 199-222, 2007.

DAVEL, E.; VERGARA, S. C. *Gestão com pessoas, subjetividade e objetividade nas organizações*. In: DAVEL e VERGARA (Orgs.) Gestão com pessoas e subjetividade. São Paulo: Atlas, 2001.

DENHARDT, R.B; DENHARDT, J.V. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review. Volume 60, Issue 6, pages 549–559, November/December, 2000.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *A Gaiola de Ferro Revisada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais*. RAE - Revista de Administração de Empresas, FGV, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, Abr./Jun, 2005.

DIMAGGIO, P. J; POWELL, W.W. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

DUTRA, J. S. *Competências*. São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J.S. *Administração de carreiras: uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 2007.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Pearson Prentice-Hall, 2008.

ELMORE, R.F. *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. In: WILLIAMS, W.; ELMORE, R.F.; HALL, J.S. et al (eds). *Studying implementation*. Chatham, NJ: Chatham House, p.18-35, 1982.

FERREIRA, C. M. M. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (Orgs). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, cap. 2, p. 63-96, 1999.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexos referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. 21: 211-259, 2000. Disponível em <http://2009.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/txt_Frey.pdf>. Acesso em 30/09/2013.

GAETANI, F. *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1998.

GOMES, E. G. M. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil, 2009.

GOODIN, R. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

HALL, P. A. e TAYLOR, R C. R. *As Três Versões do Neo-institucionalismo*. Lua Nova, (58), 192-223, 2003.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus: 1995.

HERZBERG, F. *O conceito de higiene como motivação e os problemas do potencial humano de trabalho*. In: Hampton, David R. (Comp.). *Conceitos de comportamento na administração*. São Paulo: EPU, p. 53-62, 1973.

HULL, C.J.; HJERN, B. *Helping Small Firms Grow: An Implementation Perspective*. London: Croom Helm, 1987.

JEPPERSON, R. *Institutions, institutional effects and institutionalism*. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: University of Chigaco Press. p.143-63. 1991.

KLIKSBERG, B. *Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.28, nº.3, pág.5-25, jul./set. 1994.

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. *O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos*. Revista de Administração Contemporânea, v. 5, n. 2, p. 157-174, 2005.

LEVINSON, H. *Avaliação de que desempenho?* In: Vroom, V. H. *Gestão de pessoas, não de pessoal*. Rio de Janeiro: Campus, parte II, cap.3, p. 189-203, 1997.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: The dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russel Sag Foundation, 1980.

LONGO, F. *Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LOTTA, G.S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2010.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACHADO-DA-SILVA, C. et al. M. *Estrutura, Agência e Interpretação para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização*. Revista de Administração Contemporânea, 1ª Edição Especial, p.9-39, 2005.

MARCH, J.G. AND J.P. OLSEN. *Rediscovering institutions: organizational factors in political life*. New York: Free Press, 1989.

MARCONI, N. *Políticas Integradas de Recursos Humanos para o setor Público*. 2003. Disponível em <http://www.top.org.ar/Publicac.htm>. Acesso em 15/10/2012.

MARCONI, N. *Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas*. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MATLAND, R.E. *Synthesizing the implementation*. Journal of Public Administration Research and theory, 5 (2), p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D.A.; SABATIER, P. (eds) *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books, 1981.

MENICUCCI, T.M.G. *Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde*. LOCUS: Revista de história. Juiz de Fora: Programa de Pós-graduação em História/Departamento de História, v.15, n. 02, 2009.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, v. 83, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Decreto N.º 44.871, de 07 de agosto de 2008. Regulamenta a Certificação Ocupacional no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Decreto N.º 45.430, de 21 de julho de 2010. Altera o decreto N.º 44.871, de 7 de agosto de 2008, que regulamenta a Certificação Ocupacional no âmbito do poder executivo. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.794, de 02 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Lei Complementar N.º 71 de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Lei Delegada N.º 174, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração direta do poder executivo, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Lei Delegada N.º 175, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração autárquica e fundacional do poder executivo e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MORGAN, G. *Paradigmas e Metáforas e Resolução de Quebra-Cabeças nas Teorias das Organizações*. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n.1, jan./mar, 2005.

NOGUEIRA, R. M.. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. In: Serie Políticas Sociales . Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n.24, 1998.

NOGUEIRA, R. P; SANTANA, J. P. *Human Resource Management and public sector reforms: trends and origins of a new approach*. IPEA, texto para discussão nº 888. Brasília. 2002.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

O' TOOLE, L. J.Jr. *Relações interorganizacionais no processo de implementação*. In: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), Administração pública. Coletânea (pp. 229-248). São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A gestão de pessoas como um recurso estratégico. Revista do Serviço Público. Vol. 57, nº 3, jul-set/2006. Brasília: ENAP, 2006.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública*. Brasília: ENAP, 1998.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Strategic human resources management. Government at a Glance 2011. Disponível em http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en. Acesso em 05/12/2016.

ORSI, A.; SILVA, C. *Gestão do desempenho no setor público: um panorama das dificuldades e alternativas para seu tratamento*. In: Mérito, Desempenho e Resultados. São Paulo, 2014.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PACHECO, R.S. *Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil*. In: ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M.R; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil:

desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: Editora FGV, 2010.

PAULA, A.P.P. *Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica*. In: XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Campinas e Rio de Janeiro, ANPAD, p.1-15, 2001.

PAULA, A.P.P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: EdFGV. 2005.

PECI, A. *et al.* *O Processo de Avaliação de Desempenho Individual no Choque de Gestão Mineiro*. In: ENANPAD, 12, 2008, Rio de Janeiro/RJ.

PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PETER, G. B. *Managing Horizontal Government: The Politics Of Co-Ordination*. Public Administration, Vol. 76, 1998.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PETERS, B. G. *Gestionando um Estado vaciado*. In: Brugué , Q.; Subirats , J. (Orgs.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública, p. 403-418, 1996.

PONTES, B.R. *Avaliação de desempenho: nova abordagem*. São Paulo: LTr, 1996.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A.A. *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

RADIN, B.A. *Os instrumentos da gestão intergovernamental*. In: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração pública. Coletânea* (pp. 597-618). São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010.

RAMÍO, C.; SALVADOR, M. *Intituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas*. In: Longo, F. Ramío, C. (ed). *La profissionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

RHODES, R. A. W *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. Volume 44, Issue 4, pages 652–667, 1996.

RIBEIRO, L. *et al.* *Gestão de Pessoas no Governo do Estado de Minas Gerais: Panorama Histórico e Evolutivo a partir da Implantação do Choque de Gestão*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília/DF.

RUA, M.G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*, Disponível <http://estadoedemocracia.blogspot.com/2007/08/analise-de-politicas-publicas-conceitos.html>. Acesso em 12/05/2013. 1997.

SABATIER, P.; MANAZMAN, P. *The conditions of effective*. In: Policy Analysis. Vol. 5, 1979.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas: coletânea*. Volume 2. Rio de Janeiro: ENAP. 2006.

SCOTT, W.R. *Institutions and Organizations*. 2.ed. London: Sage Publications, 2001.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos*. São Paulo: Atlas, 2010.

SELZNICK, P. *Institutionalism “Old” and “New”*, *Administrative Science Quarterly*, 41, p. 270-277, 1996.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. *O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48, 2000.

SIMAN, A. M.. *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo

Horizonte, 2005.

SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Sociologia nº 16. Porto Alegre. Jul/Dez, 2006.

SUBIRATS, J. *El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas*. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1982.

TUMMERS, L. *Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement*. Public Administration Review. July-August 2012. p. 516 – 525, 2012.

ULRICH, D. *et al. The HR scorecard*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

VASCONCELOS, I. F. G. *O modelo político e o modelo instrumental de gestão de pessoas: uma análise crítica das contradições discurso-prática na implementação de TI em duas organizações nacionais*. Relatório de pesquisa n. 11/2004. FGV-EASP/GVPESQUISA, 2004.

VILHENA, R. *et al. O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WINTER, S. C. *Perspectivas de implementação: status e reconsideração*. In: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração pública*. Coletânea (pp. 209-228). São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010.

WORD BANK. *Implementation Completion and Results Report*. On a Loan in the Amount of US\$450 Million to the State of Minas Gerais for a Third Minas Gerais Development Partnership Development Policy Loan. Report No: ICR00002866, 2014.

ZUCKER, L. G. *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*. In: POWELL, Walter W.;DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 83-107, 1991.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevistas

- **Formuladores (alta gestão SEPLAG e consultores)**

1. Como você caracteriza o modelo de gestão de pessoas adotado desde 2003?
2. Quais foram os atores relevantes e os interesses envolvidos no processo de formulação das políticas? Como esses atuaram no momento de implementação?
3. Quais foram os recursos disponíveis - materiais, humanos e institucionais - para a implementação das políticas em estudo?
4. Quais foram os objetivos pretendidos e resultados esperados das políticas Certificação Ocupacional (CO) e Avaliação de desempenho individual (ADI)? Esses objetivos e resultados foram alcançados?
5. Quais estratégias foram adotadas para a implementação nos órgãos setoriais? Quais instrumentos e ferramentas foram utilizados para a implementação?
6. Quais foram as dificuldades encontradas no momento de implementação das políticas nos órgãos setoriais?
7. Houve alguma resistência à implementação das políticas propostas pelos órgãos setoriais? Por quê?
8. Quais foram os pontos positivos do processo de implementação das políticas?
9. Houve necessidade de adequação da estratégia/modelo de implementação ao longo do processo? Quais e por quais razões?
10. Os órgãos setoriais, incluindo áreas de RH e gestores, foram devidamente qualificados para a implementação das políticas? Por quê?
11. As políticas CO e ADI já estão institucionalizadas nos órgãos setoriais?
12. Gostaria de acrescentar algo não discutido na entrevista?

- **Implementadores e público-alvo (superintendentes de RH e diretores de áreas relacionadas às políticas, bem como gestores, dos órgãos setoriais)**

1. Como você caracteriza o modelo de gestão de pessoas adotado desde 2003?
2. Como foi sua participação na formulação e implementação das políticas CO e ADI?
3. Quais foram os recursos disponíveis no seu órgão - materiais, humanos e institucionais - para a implementação das políticas?
4. Quais foram os objetivos pretendidos e resultados esperados das políticas Certificação Ocupacional (CO) e Avaliação de desempenho individual (ADI)? Esses objetivos e resultados foram alcançados?
5. Quais estratégias foram adotadas pela SEPLAG para a implementação das políticas em estudo? Quais instrumentos e ferramentas foram utilizados para a implementação?
6. Como você avalia o papel da SEPLAG no processo de implementação das políticas?
7. Quais foram as dificuldades encontradas no processo de implementação das políticas CO e ADI?
8. Houve alguma resistência à implementação das políticas propostas? Por quê?
9. Quais foram os pontos positivos do processo de implementação das políticas?
10. O processo de implementação poderia ter ocorrido de forma diferente? Se sim, por quê e como?
11. Os órgãos setoriais, incluindo áreas de RH e gestores, foram devidamente qualificados para a implementação das políticas? Por quê?
12. As políticas CO e ADI já estão institucionalizadas no órgão?
13. Gostaria de acrescentar algo não discutido na entrevista?