



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

Mônica Moreira Esteves Bernardi

FATORES QUE INFLUENCIARAM AS POLÍTICAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DE  
RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO GOVERNO DE MINAS  
GERAIS NO PERÍODO DE 2003-2020

Belo Horizonte

Outubro de 2021



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

Mônica Moreira Esteves Bernardi

**FATORES QUE INFLUENCIARAM AS POLÍTICAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DE  
RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO GOVERNO DE MINAS  
GERAIS NO PERÍODO DE 2003-2020**

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: Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais

Orientador: Professor Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD

Belo Horizonte

Outubro de 2021

Ficha Catalográfica

B523f  
2021

Bernardi, Mônica Moreira Esteves.

Fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de recursos humanos na administração pública do governo de Minas Gerais no período de 2003-2020 [manuscrito] / Mônica Moreira Esteves Bernardi. – 2021.

409 f.: il. e gráfs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia (f. 386-407) e anexo.

1. Recursos humanos – Teses. 2. Serviço público – Administração de pessoal – Teses. 3. Administração pública – Teses. 4. Administração estadual – Minas Gerais – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211  
Biblioteca da FACE/UFMG – LVR/201/2021



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

**ATA DE DEFESA DE TESE**

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **MÔNICA MOREIRA ESTEVES BERNARDI**, REGISTRO Nº 278/2021. No dia 28 de outubro de 2021, às 14:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 19 de outubro de 2021, para julgar o trabalho final intitulado "**FATORES QUE INFLUENCIARAM AS POLÍTICAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2003-2020**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutora em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 28 de outubro de 2021.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Paula Paes de Paula

CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Francisco Gaetani

Escola Nacional de Administração Pública

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo

Centro Universitário Unihorizontes

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lílian Bambirra de Assis

## PPGA/CEFET-MG



Documento assinado eletronicamente por **Lilian Bambirra de Assis, Usuário Externo**, em 29/10/2021, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Paes de Paula, Professora do Magistério Superior**, em 29/10/2021, às 10:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 29/10/2021, às 13:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo, Usuário Externo**, em 29/10/2021, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Gaetani, Usuário Externo**, em 02/12/2021, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1051800** e o código CRC **3ED91B70**.

Pai, para você.

## **AGRADECIMENTOS**

Muitas pessoas tornaram meu caminho mais leve, e a elas agradeço.

Ao Prof. Ivan, meu orientador, pela pronta disponibilidade, pela efetiva orientação e incontáveis leituras e releituras, sempre com relevantes contribuições para esta pesquisa. E, especialmente, pela carinhosa acolhida nos momentos tristes e difíceis pelos quais passei até concluir esta tese.

Aos professores do Cepead, por compartilharem seu conhecimento e saciarem meu desejo de voltar para a academia, como estudante, com suas dores e delícias.

Aos colegas do doutorado pela agradável e agregadora convivência, em especial, à Renata Petrin, pela super-parceria.

Ao André Reis, amigo querido e meu gestor durante os primeiros dois anos do doutorado, por possibilitar, com leveza, a jornada múltipla na Prefeitura de Belo Horizonte e o cumprimento dos créditos do doutorado.

Ao Helger, amigo e parceiro na gestão da Fundação João Pinheiro, por compreender e respeitar o espaço necessário para concluir esta tese.

Aos entrevistados, por disponibilizarem seu tempo e compartilharem seu conhecimento e vivência para a realização do trabalho de campo, mesmo em meio aos transtornos da pandemia da Covid-19.

Aos meus familiares por respeitarem minhas escolhas e diversas ausências, ainda que nem sempre compreendidas.

Gratidão.

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar os fatores que influenciaram a elaboração, a implementação e a trajetória das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo do estado de Minas Gerais no período de 2003 a 2020. A definição de flexibilidade de políticas de gestão de pessoas adotada considera a extensão em que as iniciativas de recursos humanos (RH) do governo podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, pelos órgãos e entidades, bem como a velocidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). Por se tratar de estudo empírico sobre um tema amplo e complexo — uma vez que a gestão de pessoas na administração pública abrange múltiplos atores, com interesses divergentes que interagem num ambiente no qual convivem traços dos modelos de gestão patrimonial, burocrático e gerencial — adotou-se a perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico. Sob tal abordagem, foram analisados o posicionamento e a correlação de forças dos atores que foram configurados ao longo do tempo, dados os diversos contextos, as estruturas, os elementos da cultura administrativa do Estado e os processos afetos às iniciativas de RH. Tal análise foi realizada nas principais iniciativas de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período em referência — que foram registradas e organizadas a partir da tipologia de flexibilidades de Longo (2007). As categorias de análise foram mapeadas a partir das experiências vivenciadas pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre os quais se destacam como fatores de influência no caso mineiro: as características do sistema administrativo; o sistema de governo e a representatividade partidária; a diversidade de culturas administrativas; a legitimidade administrativa; a competência dos dirigentes e gestores públicos; o corporativismo e a força dos sindicatos. Também foram identificados como fatores de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, típicos do governo mineiro, o impacto das experiências internacionais e do governo federal, o alinhamento das iniciativas de RH com a estratégia do governo, bem como o contexto fiscal. Tais fatores conformaram diferentes arranjos, em contextos diversos, e influenciaram de formas e em intensidades distintas a trajetória das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no Governo de Minas Gerais no período 2003-2020. Nesse sentido, a presente pesquisa oferece um quadro analítico estratégico para que outros governos possam implementar políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Palavras-chave: Políticas de RH; Flexibilização; Reformas do Estado; Políticas de Gestão de Pessoas; Administração Pública.



## ABSTRACT

This study aimed to analyze the factors that influenced the design, implementation and trajectory of people management flexibilization policies in the Minas Gerais state government from 2003 to 2020. The definition of people management policy flexibility adopted considers the extent to which government human resources (HR) initiatives can be adapted and applied in various situations, by public agencies, as well as the speed with which these practices can be applied (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). As this is an empirical study on a broad and complex topic — since people management in public administration encompasses multiple actors, with divergent interests that interact in an environment in which traits of patrimonial, bureaucratic and managerial management models coexist — the analytical perspective of historical neoinstitutionalism was adopted. Under this approach, the positioning and the correlation of forces of the actors that were configured over time were analyzed, given the different contexts, structures, elements of the administrative culture of the State and the processes related to HR initiatives. This analysis was carried out in the main people management initiatives implemented in the government of Minas Gerais in the period in question — which were registered and organized based on Longo's (2007) flexibilities typology. The categories of analysis were mapped from the experiences of the OECD countries, among which the following stand out as influencing factors in the Minas Gerais case: the characteristics of the administrative system; the government system and party representation; the diversity of administrative cultures; administrative legitimacy; the competence of public managers and managers; corporatism and the strength of unions. The impact of international and federal government experiences, the alignment of HR initiatives with the government's strategy as well as the fiscal context, were also identified as influencing factors of people management flexibilization policies, typical of the Minas Gerais government. These factors formed different arrangements, in different contexts, and influenced, in different ways and intensities, the trajectory of people management flexibility policies in the Government of Minas Gerais in the period 2003-2020. In this sense, this research offers a strategic analytical framework so that other governments can implement policies to make people management more flexible.

Keywords: HR Policies; Flexibilization; State Reforms; People Management Policies; Public administration.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado Orçamentário do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020 (em milhares de reais).....	152
Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida (RCL) e despesa líquida com pessoal, em bilhões de reais por ano, no período de 2003 a 2020.....	154
Gráfico 3 – % da receita corrente líquida do governo de Minas Gerais gastos com despesas de Pessoal, no período de 2003 a 2020 .....	155
Gráfico 4 – Despesas com terceirização de pessoal no governo de Minas Gerais, em milhões de reais, no período de 2003 a 2020 .....	157
Gráfico 5 – Número de servidores capacitados por ano, no período de 2004 a 2020 .....	249
Gráfico 6 – Prêmio por Produtividade pago no período de 2004 a 2012 .....	279

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores que interferem na implementação de iniciativas de flexibilização de RH nas reformas da administração pública.....	46
Quadro 2 - Estratégias reformistas priorizadas no âmbito das políticas de gestão de pessoas.....	48
Quadro 3 – Principais características do modelo de GRH adotado no sistema burocrático, na Nova Gestão Pública e na pós-Nova Gestão Pública .....	59
Quadro 4 – Componentes da Flexibilidade de Recursos Humanos.....	72
Quadro 5 – Tipologia da flexibilidade das práticas de RH.....	73
Quadro 6 – Descrição dos entrevistados, considerando a atuação no governo de Minas Gerais e o tempo de exercício em contato com políticas de RH.....	116
Quadro 7 – Categorias de análise dos fatores que influenciaram as políticas de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.....	118
Quadro 8 – Quantitativos referentes ao processo de certificação ocupacional em Minas Gerais de 2003 a 2020.....	201

## LISTA DE SIGLAS

ADE	Adicional de Desempenho
ADGP	Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Avaliação Especial de Desempenho
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ARS	Assessoria de Relações Sindicais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONES	Comitê de Negociação Sindical
CR	Constituição da República
DCOP	Diretoria Central de Otimização de Processos
DFT	Dimensionamento da Força de Trabalho
EaD	Educação à Distância
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa
GRH	Gestão de Recursos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAP	Mapa de Atribuição por Produto
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MASP	Modernização da Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OC	Operações de Crédito
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PADES	Plano Anual de Desenvolvimento dos Servidores
PDG	Programa de Desenvolvimento Gerencial

PDL	Programa de Desenvolvimento de Lideranças
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFGP	Política de Flexibilização de Gestão De Pessoas
PFT	Planejamento da Força de Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PPA	Programa de Preparação para Aposentadoria
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
RBV	<i>Resourced-Based View</i>
RCL	Receita Corrente Líquida
RH	Recursos Humanos
RJU	Regime Jurídico Único
SCPMSO	Superintendência Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEJUSP	Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SPGF	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUGES	Subsecretaria de Gestão Estratégica
SUGESP	Subsecretaria de Gestão Estratégica de Pessoas
UAI	Unidades de Atendimento Integrado
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USRH	Unidade Setorial de Recursos Humanos
VBR	Visão Baseada em Recursos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. AS REFORMAS DE ESTADO.....</b>	<b>21</b>
2.1 A Nova Gestão Pública.....	23
2.2 A Reforma pós-Nova Gestão Pública.....	29
2.3 O Caso brasileiro: características da administração pública e o movimento a partir da reforma gerencial .....	32
2.4 Os fatores que influenciaram os processos de implementação das reformas da administração pública nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) .....	40
2.5 As mudanças na gestão de pessoas ao longo das Reformas de Estado .....	47
2.5.1 A gestão de pessoas em um novo modelo de gestão pública .....	49
2.5.2 Elementos necessários à gestão de recursos humanos nos modelos pós-Nova Gestão Pública .....	56
<b>3. A ORIGEM DAS DISCUSSÕES SOBRE FLEXIBILIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (GRH) .....</b>	<b>61</b>
3.1 Perspectivas estratégicas e as novas tendências da gestão de recursos humanos (GRH) .....	61
3.2 Flexibilidade: origem e orientação contemporânea para a gestão de recursos humanos (GRH).....	70
<b>4. A flexibilidade da GRH na administração pública.....</b>	<b>77</b>
4.1 Flexibilidade Numérica .....	80
4.2 Flexibilidade Contratual .....	81
4.3 Flexibilidade Funcional.....	84
4.4 Flexibilidade Salarial.....	87
4.5 Flexibilidade de Tempo .....	89
<b>5. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO como REFERENCIAL de análise dos movimentos de reforma do estado.....</b>	<b>91</b>
5.1 O neoinstitucionalismo e as suas vertentes teóricas .....	91
5.2 O neoinstitucionalismo histórico: limites e contribuições da estratégia de análise para os estudos empíricos .....	97
5.3 Neoinstitucionalismo histórico como estratégia de análise do estudo das políticas de flexibilização de gestão de pessoas e Minas Gerais.....	104
<b>6. METODOLOGIA .....</b>	<b>110</b>

<b>6.1 Estratégia de Pesquisa.....</b>	<b>110</b>
<b>6.2 Unidade de análise.....</b>	<b>111</b>
<b>6.3 Estratégia de coleta de dados.....</b>	<b>113</b>
<b>6.4 Estratégia de análise de dados.....</b>	<b>117</b>
<b>7. FLEXIBILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS EM MINAS GERAIS (2003-2020).....</b>	<b>120</b>
<b>7.1 O legado que Minas Gerais herdou como ente subnacional de um país latino-americano.....</b>	<b>120</b>
<b>7.2 Um panorama do contexto político e da estratégia de governo em Minas Gerais..</b>	<b>125</b>
7.2.1 O quadro político no período de 2003 a 2020: continuidade e rupturas nas gestões estaduais.....	126
7.2.2 A política de gestão de pessoas na estratégia de governo do período 2003 a 2020 ....	133
<b>7.3 A rigidez e a padronização das normas que compreendem a política de gestão de pessoas em Minas Gerais .....</b>	<b>142</b>
<b>7.4 Breve descrição da situação fiscal e a flexibilidade numérica no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.....</b>	<b>150</b>
7.4.1 A grave crise fiscal vivenciada pelo governo de Minas Gerais.....	150
7.4.2 A evolução das despesas com pessoal na administração pública mineira.....	153
7.4.3 A experiência da administração pública mineira com o dimensionamento da força de trabalho .....	161
<b>7.5 Iniciativas de flexibilidade contratual no governo de Minas Gerais.....</b>	<b>166</b>
7.5.1 A flexibilização da estabilidade do servidor efetivo em Minas Gerais.....	167
7.5.2 A rigidez do regime jurídico funcional dos servidores estaduais mineiros e as possibilidades de flexibilização .....	176
7.5.3 A busca do equilíbrio entre a flexibilidade e a legalidade da contratação temporária Minas Gerais.....	182
<b>7.6 A flexibilidade funcional no governo de Minas Gerais .....</b>	<b>190</b>
7.6.1 Recrutamento e seleção no governo de Minas Gerais.....	190
7.6.1.1 <i>Os concursos públicos como instrumento geral de recrutamento e seleção em Minas Gerais .....</i>	<i>191</i>
7.6.1.2 <i>Os processos seletivos simplificados e sua adoção para contratação temporária..</i>	<i>195</i>
7.6.1.3 <i>Certificação ocupacional .....</i>	<i>197</i>
7.6.1.4 <i>Seleção para cargos de provimento em comissão de gestores e dirigentes públicos</i>	<i>204</i>
7.6.2 Gestão por competências em Minas Gerais: base do modelo de gestão do desempenho .....	212
7.6.3 Gestão do Desempenho .....	220
7.6.4 O planejamento dos postos de trabalho e a gestão de carreiras.....	229
7.6.5 Gestão do desenvolvimento do servidor.....	245

7.6.5.1	<i>A estruturação da Política de Desenvolvimento no governo de Minas Gerais</i> .....	245
7.6.5.2	<i>Programa de Desenvolvimento para gestores no governo de Minas Gerais</i> .....	251
7.6.6	Gestão das Relações Humanas e Sociais no governo de Minas Gerais.....	255
7.6.6.1	<i>Políticas sociais para os servidores mineiros</i> .....	255
7.6.6.2	<i>As negociações coletivas de trabalho entre o governo de Minas Gerais e as entidades representativas dos servidores</i> .....	258
<b>7.7</b>	<b>A flexibilidade salarial no governo de Minas Gerais</b> .....	<b>269</b>
7.7.1	Gestão das compensações retributivas de natureza salarial no governo de Minas.....	270
7.7.2	Remuneração variável pautada no desempenho .....	275
7.7.3	Política Remuneratória e a redução da uniformização das políticas salariais .....	281
<b>7.8</b>	<b>A flexibilidade de tempo no governo de Minas Gerais e os avanços do trabalho remoto durante a pandemia de Covid-19</b> .....	<b>284</b>
7.8.1	Flexibilidade de horário de trabalho no governo de Minas Gerais.....	284
7.8.2	Trabalho remoto no governo de Minas Gerais e os avanços da sua ampliação em razão da pandemia de Covid-19 .....	287
7.8.2.1	<i>Pesquisa de percepção realizada com gestores sobre o regime de teletrabalho emergencial</i> .....	289
7.8.2.2	<i>Pesquisa de percepção realizada com servidores sobre o regime de teletrabalho emergencial</i> .....	291
7.8.3	Uma proposta de adoção do regime de teletrabalho perene para os servidores do Estado de Minas Gerais .....	296
<b>7.9</b>	<b>Os fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais</b> .....	<b>298</b>
7.9.1	Fatores contextuais que impactaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas .....	300
7.9.1.1	<i>Características do regime jurídico administrativo e a cultura do Estado de Direito</i> .....	301
7.9.1.2	<i>A centralização das decisões sobre as políticas de gestão de pessoas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)</i> .....	306
7.9.1.3	<i>A influência das experiências internacionais e do governo federal nas políticas de gestão de pessoas da administração pública mineira</i> .....	311
7.9.1.4	<i>O contexto fiscal como fator que favorece e limita a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas</i> .....	313
7.9.1.5	<i>O alinhamento com o planejamento estratégico do governo</i> .....	317
7.9.2	A influência dos atores, forças políticas e arranjos formados para implementação das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas .....	320
7.9.2.1	<i>A relação entre o Executivo e o Legislativo e o ambiente político</i> .....	321
7.9.2.2	<i>O apoio da alta liderança do Poder Executivo e o impacto das mudanças de governo nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas</i> .....	330

<i>7.9.2.3 A influência da prática corporativista nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas.....</i>	<i>338</i>
<i>7.9.2.4 A força dos sindicatos como um fator de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas.....</i>	<i>344</i>
<i>7.9.2.5 A competência dos dirigentes como fator de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas.....</i>	<i>355</i>
<b>7.10 O movimento de flexibilização das políticas de de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.....</b>	<b>370</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>370</b>
<b>9. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>386</b>
<b>10. ANEXO.....</b>	<b>408</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, algumas mudanças que ocorreram no contexto mundial — como o crescimento da competição internacional, o incremento da complexidade e do tamanho das organizações, a evolução tecnológica (FARNHAM e HORTON, 2000), bem como as mudanças demográficas e a elevação do nível educacional da força de trabalho — fizeram com que a gestão de recursos humanos (GRH) ganhasse relevância entre as discussões de estratégia. A gestão de pessoas passou a ser considerada uma prioridade para a sobrevivência das empresas e uma estratégia necessária para que as organizações consigam alcançar vantagem competitiva sustentável. O contexto em que as organizações e, conseqüentemente, a GRH se inserem é influenciado por forças políticas, econômicas e culturais, bem como pelos interesses e pelas relações entre os diversos atores que nele atuam (COMPTON, 2009).

A globalização e as transformações tecnológicas que modificaram o setor produtivo também afetaram o Estado (COMISSÃO EUROPÉIA, 1997). Além desse contexto, após meados da década de 70, o Estado viveu um período de escassez de recursos e grande parte dos governos não tinha como financiar seus déficits (ABRUCIO, 1997). Esta situação também levou alguns governos a uma situação de ingovernabilidade (HOLMES e SHAND, 1995), uma vez que se mostravam incapazes de resolver seus problemas. Entre as prioridades colocadas nesse momento, o corte de custos, em especial, a redução dos gastos com pessoal, foi apontada como uma saída necessária. Outro ponto relevante era a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que implicava uma modificação profunda do modelo burocrático weberiano, considerado como lento e apegado ao excesso de normas. Para fazer frente a essa situação, a administração pública precisava ser mais ágil e flexível, não só no que tange à máquina pública, mas também em sua capacidade de se adaptar às mudanças do ambiente externo (ABRUCIO, 1997). Surgem, então, as reformas administrativas num movimento denominado *New Public Management*, tendo como eixo condutor a flexibilidade (LONGO, 2007), estratégia com potencial tanto para reduzir os gastos com pessoal como para contribuir para o alcance da eficácia da administração pública, como uma tentativa de superar problemas da Administração Burocrática (ABRUCIO, 1997).

As principais estratégias do movimento reformista do setor público, orientadas também pela flexibilidade, abarcavam mudanças na forma de gestão do emprego público e das

práticas de recursos humanos. A relevância estratégica das ações de gestão de pessoas para alcançar as transformações desejadas para o Estado era clara. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destacou a gestão pública como uma das quatro áreas prioritárias de ação na sua estratégia de modernização do Estado aprovada em 2003, salientando a necessidade de desenvolver e fortalecer sistemas de serviço civil pautados pelos critérios de mérito e flexibilidade (BID, 2006), como um fator importante para o desenvolvimento, a governabilidade e, em geral, a melhoria dos resultados das instituições públicas (CEPAL, 2014).

As reformas do setor público foram adotadas por vários países em tempos, intensidades e de formas diferentes. A primeira geração de reformas inscreveu-se num contexto de irrupção do *management* na administração pública (LONGO, 2007): a Nova Gestão Pública, que teve como destaque políticas e ações de recursos humanos pautadas pela flexibilidade. Alguns países como Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia foram considerados como ícones da *New Public Management* (NPM). Todavia, as reformas gerenciais ocorridas no final do século XX, receberam críticas em relação a seus fundamentos e aos resultados obtidos. Criou-se uma complexidade organizacional que diminuiu a capacidade dos cidadãos para resolver problemas sociais, o que acabou prejudicando a eficiência estatal (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Essas críticas criaram espaço para o surgimento de um novo movimento de reformas pós nova gestão pública.

Emergiram estudos sobre as mudanças no papel do Estado e os novos desafios da gestão pública, numa tentativa inovadora de reforma da administração pública, em busca de outros rumos na forma de gerir o Estado. A integração e coesão de responsabilidades junto à sociedade civil para o exercício da gestão pública passaram a ser a tônica das reformas pós-Nova Gestão Pública. Os aspectos democráticos e políticos ganharam espaço e tornaram-se elementos essenciais para o êxito das ações governamentais. Os esforços concentraram-se em articular um projeto coerente para a modernização da gestão pública que contemplasse a inclusão da sociedade.

As trajetórias de reformas do Estado — de primeira e segunda gerações — trouxeram em seu bojo um conjunto de práticas de recursos humanos orientadas pela flexibilidade, ainda que com nuances distintas, tendo em vista a tônica dos movimentos reformistas. Vários fatores influenciaram a implementação de práticas flexíveis de recursos humanos e impactaram o seu êxito ou seu fracasso. O sistema e a cultura administrativa, os arranjos institucionais, a estrutura do Estado e o corporativismo e a força dos sindicatos, por exemplo, influenciaram o desenho e

a implementação das iniciativas de recursos humanos ao longo das reformas do setor público. Outro fator relevante que influenciou a natureza das práticas de recursos humanos adotadas pelos diversos países é o estágio de maturidade profissional dos sistemas administrativos (MANNING *et al.*, 2009). Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, apresentam um maior grau de profissionalismo que proporcionou a introdução de práticas mais flexíveis de RH em equilíbrio com a meritocracia (LONGO, 2007). Já a grande maioria dos países da América Latina apresenta um sistema administrativo muito carente de profissionalismo e fortemente permeado por práticas clientelistas e de corrupção (BID, 2014). No caso brasileiro, para a introdução de iniciativas de recursos humanos meritocráticas, foram adotadas estratégias que têm como característica a rigidez, geralmente, por meio da inserção de regras no ordenamento jurídico. Contudo, o fato de estar disposto na lei não resolve a questão, mas pode ser entendido como um primeiro passo no sentido de provocar uma mudança cultural necessária à introdução efetiva da meritocracia na administração pública brasileira. No entanto, essa conotação de rigidez, que ainda permeia o emprego público em diversos países, em especial os da América Latina, ainda representa um obstáculo para maiores avanços no sentido da flexibilidade. Todavia, a OCDE tem tratado o termo flexibilidade para sintetizar as orientações inovadoras na gestão do serviço civil e dos recursos humanos no setor público (LONGO, 2007), ainda que tais inovações não representem efetivamente políticas de flexibilização de recursos humanos. Na presente pesquisa, assim como têm sido a abordagem da OCDE, as políticas inovadoras de RH também serão denominadas como políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

A administração pública brasileira apresenta certo destaque entre os países da América Latina, no que tange ao desenvolvimento de práticas inovadoras de GRH — ao lado do Chile —, não obstante ter vivenciado um momento de estagnação no período de 2004 a 2014, conforme avaliação realizada pelo BID (2014), quadro que se manteve até 2020.

Minas Gerais é um ente nacional brasileiro que é reconhecido pela implementação de um plexo de iniciativas de reformas do setor público, denominado choque de gestão (MANNING *et al.*, 2009), conjunto esse marcado, especialmente, por práticas flexíveis de gestão de recursos humanos. No período de 2003 a 2014, Minas Gerais teve um governo de continuidade do mesmo partido, o que favoreceu a implementação de algumas iniciativas de gestão de pessoas.

Tanto em organizações públicas quanto privadas, a dinamicidade do ambiente provocou uma trajetória evolutiva da gestão de pessoas ao longo do tempo, que foi refletida em

novos modelos de gestão e novas abordagens teóricas de recursos humanos que visavam oferecer perspectivas importantes e úteis sobre o papel das pessoas nas organizações. A competitividade e complexidade dos ambientes demandam que as organizações tenham flexibilidade, para se reconfigurar e rearticular recursos e atividades como respostas aos constantes novos desafios (MASCARENHAS, 2008), possibilitando que a empresa responda às rápidas demandas do ambiente (LENGNICK-HALL *et al.*, 2009; SANCHEZ, 1995).

A possibilidade de contar com a implementação de práticas flexíveis de gestão de pessoas que sejam mais efetivas contribuiria para dar suporte às necessidades específicas da grave crise fiscal vivenciada pelo governo de Minas Gerais. Políticas mais flexíveis de recursos humanos conferem maior agilidade e capacidade de rearticular recursos e atividades (MASCARENHAS, 2008), fazendo com que a organização se renove para responder às rápidas e urgentes demandas do ambiente (LENGNICK-HALL *et al.*, 2009). Possibilita, também, que a organização altere os parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas, quando as dinâmicas o exigirem ou quando orientações estratégicas relevantes se alterem (WRIGHT e SNELL, 1998).

Nesse sentido, torna-se fundamental analisar os fatores que influenciaram o desenho e a implementação das políticas flexíveis de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, com o objetivo de identificar as contribuições de tais fatores para o êxito ou fracasso dos esforços do governo mineiro para promover a flexibilização da gestão de pessoas.

Face ao exposto, no estudo realizado na esfera estadual mineira, pretendeu-se responder à seguinte questão: Quais os fatores que influenciaram e como impactaram a trajetória de elaboração e de implementação das iniciativas de flexibilização de recursos humanos na administração pública do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020?

A partir da tese de que alguns fatores podem influenciar o êxito ou o fracasso da implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas na Administração Pública, a pesquisa teve como objetivo geral identificar e analisar os fatores que influenciaram a elaboração e implementação de políticas de flexibilização de RH na administração pública do governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020.

Para tanto, propõem-se, ainda, os seguintes objetivos específicos, considerando o período em referência:

i) identificar eventos relevantes relacionados à elaboração e implementação das políticas de RH no governo de Minas Gerais;

*ii)* apresentar um registro das iniciativas de recursos humanos implementadas no governo de Minas Gerais;

*iii)* identificar a influência dos modelos de reforma administrativa nas políticas de gestão de pessoas da Administração Pública mineira no período de 2003 a 2020.

A análise dos desafios, limites, contextos, atores e correlações de forças que envolvem as políticas de flexibilização da gestão de pessoas, no setor público, demanda uma estratégia analítica que contemple tal complexidade. Assim, a perspectiva do institucionalismo histórico foi adotada para compreender a trajetória e os fatores que influenciaram a elaboração e implementação das políticas de gestão de pessoas na Administração Pública mineira no período de 2003 a 2020 (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

O estudo das iniciativas de RH implementadas, organizadas pelas categorias de flexibilidade de Longo (2007) e abrangendo todos os subsistemas de RH, possibilitou uma visão sistêmica da política de gestão de pessoas na administração pública mineira. Essa abordagem sistêmica é relevante, pois permite identificar as conexões entre os subsistemas e, conseqüentemente os fatores que, de fato, podem influenciar a flexibilização das políticas de gestão de pessoas. Ademais, por outro lado, um olhar fragmentado por subsistema de RH, ou por categoria de flexibilidade, poderia deixar escapar algum fator que influencie indiretamente alguma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, bem como deixar de mapear quais fatores influenciam políticas de RH específicas, análise relevante para traçar estratégias para a efetiva implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Considerando que a competitividade, a dinamicidade e a complexidade dos ambientes demandam que as organizações tenham flexibilidade, inclusive aquelas do setor público (COMISSÃO EUROPÉIA, 1997), é importante que o governo de Minas Gerais tenha sucesso na implementação de políticas flexíveis de recursos humanos. Nesse sentido, o estudo analítico dos fatores que podem influenciar o desenho e a implementação de tais práticas de RH oferece subsídios para a construção estratégica de iniciativas flexíveis de gestão de pessoas e dos respectivos processos de implementação com mais possibilidades de êxito.

A importância do estudo também se justifica porque contribui para uma melhor compreensão do equilíbrio necessário entre o mérito e a flexibilidade das práticas de gestão de pessoas para o governo de Minas Gerais. A análise do contexto e dos fatores que impactam a adoção de políticas que visem à flexibilização de RH possibilita identificar os interesses dos atores envolvidos, os arranjos e as forças políticas que podem se apresentar, possíveis equívocos de concepção e de implementação, bem como pontos que precisam ser esclarecidos para evitar

eventuais resistências em razão da falta de informação e de comunicação sobre as políticas a serem adotadas. Nesse sentido, pode viabilizar uma estratégia para a introdução da flexibilidade na gestão de pessoas, sem descuidar da legitimidade do processo e da manutenção e aprimoramento do profissionalismo necessários aos sistemas administrativos brasileiros, que possuem uma herança cultural patrimonialista, clientelista, com fortes traços de nepotismo e corrupção (BID, 2014).

Outro fator que justifica a relevância da pesquisa realizada refere-se à natureza da agenda do governo de Minas Gerais e do governo federal iniciada em 2019. A linha político-ideológica desses governos — de cunho mais neoliberal — contempla práticas reformistas com viéses semelhantes aos da *New Public Management* que orientou os governos mineiros nas gestões no período de 2003 a 2014. Assim, compreender os fatores que impactaram as iniciativas de flexibilização de GRH, analisando o que deu certo, bem como as críticas às experiências vivenciadas, pode antecipar a identificação de riscos e equívocos que possam ser cometidos nesse resgate de práticas de natureza gerencialista, contribuindo, portanto, para que iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas possam ser implementadas de forma mais efetiva.

Por fim, estudos que possam contribuir para a implementação efetiva de políticas flexíveis de gestão de pessoas colaboram também para a melhoria dos resultados das organizações públicas, possibilitando que a força de trabalho do setor público esteja capacitada para uma atuação aderente às necessidades gerais do mercado de trabalho do mundo globalizado (FARNHAM e HORTON, 2000) e preparada para trabalhar de forma a potencializar os resultados para os cidadãos, promovendo uma agenda de desenvolvimento para a sociedade.

Essa discussão está descrita nesta tese que, além dessas considerações iniciais constantes do primeiro capítulo, está organizada conforme a seguir explicitado.

Inicialmente, no capítulo 2, apresentam-se as reformas do Estado, em especial a *New Public Management* (NPM) e o movimento pós-Nova Gestão Pública, destacando também o processo de implementação das reformas e as mudanças na gestão de pessoas ao longo dos movimentos reformistas. Na sequência, o tema da flexibilidade na gestão de pessoas do setor público é tratado, apresentando as experiências vivenciadas pelos países da OCDE em decorrência das reformas do Estado. Em seguida, expõe-se o caso brasileiro, destacando os principais aspectos do movimento reformista no País. Também os principais fatores que influenciaram as reformas do Estado nos países da OCDE são apresentados.

No terceiro capítulo, é demonstrado como surgiram as discussões sobre a flexibilidade na GRH, partindo das teorias de gestão estratégica, perpassando as novas tendências de recursos humanos (RH) e finalizando com uma discussão sobre a flexibilidade na GRH.

O capítulo 4 apresenta as dimensões da flexilização de recursos humanos categorizadas por Longo (2007), quais sejam, a numérica, a contratual, a funcional, a salarial e a de tempo, e que vão direcionar a estrutura da análise das iniciativas de RH em Minas Gerais.

Posteriormente, no capítulo 5, expõe-se o neoinstitucionalismo histórico como perspectiva analítica para compreensão dos movimentos de reforma do Estado e do estudo empírico das práticas de flexibilização de gestão de pessoas em Minas Gerais.

No capítulo 6, apresenta-se a metodologia adotada para a elaboração da tese, destacando-se a estratégia de pesquisa, a unidade de análise, a estratégia de coleta e de análise dos dados, assim como o cronograma proposto.

O capítulo 7 traz a experiência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas em Minas Gerais no período de 2003 a 2020. Para tanto, inicia-se com algumas considerações sobre o legado político-cultural latinoamericano e brasileiro para a administração pública mineira. Em seguida, é apresentado um panorama geral do contexto político e das estratégias de RH adotadas no período em referência. Na sequência, são discutidas a rigidez, a padronização e a centralização do marco legal que abrange a política de gestão de pessoas em Minas Gerais. A seguir, apresentam-se as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas no governo mineiro no período supra, a partir das categorias de flexibilização de Longo (2007) — numérica, contratual, funcional, salarial e de tempo —, e posteriormente, uma análise dos fatores contextuais e dos atores, forças políticas e arranjos que influenciaram as iniciativas de flexibilização de RH em Minas Gerais.

Por fim, são feitas considerações finais do presente estudo, as quais antecedem o registro das referências utilizadas para a realização da presente pesquisa e dos anexos.

## 2. AS REFORMAS DE ESTADO

A era dourada, que durou do período após a II Guerra Mundial até meados da década de 70, gerou altas taxas de crescimento não só para os países desenvolvidos, mas também para o bloco socialista e parte dos países do Terceiro Mundo, havendo um amplo consenso social no que tange ao papel do Estado como garantidor da prosperidade econômica e bem-estar social. No âmbito da dimensão econômica, o modelo keynesiano caracterizava-se por ativa intervenção estatal, na busca de garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, a exemplo do petróleo.

Na dimensão social, o *Welfare State*, adotado em intensidade diferenciada nos diversos países, tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas nas áreas sociais — educação, saúde, previdência, habitação — com vistas a garantir as necessidades básicas da população. Para conseguir sustentar tais dimensões econômica e social, o modelo de Estado contava com uma estrutura administrativa balizada pelo modelo burocrático weberiano, cujo papel era manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade da máquina pública (ABRUCIO, 1997).

Na década de 70, alguns fatores socioeconômicos contribuíram para desencadear a crise do Estado Contemporâneo. Com as crises do petróleo de 1973 e 1979, a economia mundial sofreu um grande período recessivo — que adentrou a década de 80 —, fazendo com que o Estado entrasse em uma grave crise fiscal e não conseguisse retornar aos níveis de crescimento alcançados nas décadas de 50 e 60 (ABRUCIO, 1997; CAPOBIANGO *et al.*, 2013). Após décadas de crescimento, o Estado vivia um período de escassez de recursos, e grande parte dos governos não tinha como financiar seus déficits. A situação agravou-se, na medida em que, em alguns países, iniciava-se um movimento dos contribuintes contra a cobrança de mais tributos, porque não estavam enxergando uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. A revolta dos *taxpayers*, observada especialmente nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, questionava o consenso social que sustentava o Estado de Bem-Estar Social (ABRUCIO, 1997). Outro fator que contribuiu para a crise do Estado Contemporâneo foi a situação de ingovernabilidade (HOLMES e SHAND, 1995) de alguns governos que se mostravam inaptos para resolver seus problemas. Com poucos recursos e muito a fazer, os governos apresentavam uma sobrecarga de atividades ao longo do pós-guerra. Ademais, os grupos de pressão e os beneficiários de serviços públicos e das relações neocorporativistas então vigentes não queriam perder os direitos e benefícios já conquistados,



os quais eram considerados como privilégios pelos neoliberais. A globalização e as transformações tecnológicas que modificaram o setor produtivo também afetaram o Estado. Os governos estavam enfraquecidos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, e, ao mesmo tempo, aumentava-se o poder das multinacionais, o que fez com que os Estados nacionais perdessem poder para ditar as políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 1997).

Esta crise atingiu diretamente as burocracias públicas, uma vez que os governos foram afetados na sua capacidade fiscal e de tributação. Logo, o corte de custos tornou-se prioridade. Esse quadro gerou dois efeitos para o setor público: a necessária redução dos gastos com pessoal, vista como uma saída necessária; e a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que implicava uma modificação profunda do modelo burocrático weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Para fazer frente a essa situação, a administração pública precisava ser mais ágil e flexível não só no que tange à máquina pública, mas também em sua capacidade de se adaptar às mudanças do ambiente externo (ABRUCIO, 1997). É nesse cenário que as reformas administrativas surgem, tendo como eixo condutor a flexibilidade (LONGO, 2007), por meio de iniciativas que visavam tanto reduzir os gastos com pessoal como contribuir para o alcance da eficácia da administração pública (ABRUCIO, 1997).

Vale observar que o Estado Contemporâneo — keynesiano, de Bem-Estar e burocrático — encontrava críticas tanto em convicções políticas de esquerda quanto de direita. As críticas dos movimentos de esquerda eram fundadas na fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir que prevalecessem os interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Já o movimento de direita, de orientação efficientista, amplamente dominante (LONGO, 2007) teve como foco a luta contra o déficit público, a redução dos gastos, a qualidade do serviço público e a visão do cidadão como cliente (OCDE, 2001). Em resposta a estas críticas, o movimento de reformas do Estado inscreveu-se num contexto de irrupção do *management* na administração pública (LONGO, 2007) que ficou conhecido como Nova Gestão Pública e teve como destaque políticas e ações de recursos humanos.

## 2.1 A Nova Gestão Pública

Nos anos 80, iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial, inspirada nos avanços realizados pela administração das empresas (BRESSER-PEREIRA, 1996). A Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) foi um movimento que teve como objetivo procurar respostas para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos. O embrião desse movimento nasceu no Reino Unido, nos anos 70, com a ascensão de Margareth Thatcher; nos anos 80, chegou aos Estados Unidos e se expandiu pelo mundo anglo-saxão — Austrália e Nova Zelândia —, abrangendo, em seguida, todos os países da OCDE. Nos anos 90, chegou à América Latina, iniciando-se no Chile, logo no início da década de 90, após a redemocratização. Em 1995, no Brasil, iniciou-se uma reforma mais ampla (BRESSER-PEREIRA, 2011), com o objetivo de implementar a reforma gerencial do Estado, nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso.

As críticas ao modelo burocrático associadas à denominada disfunção da burocracia pautavam-se nos argumentos de que as organizações burocráticas não eram eficazes, tinham um funcionamento pesado, eram inchadas, induziam a comportamentos rígidos e ritualísticos entre seus membros (FRIEDBERG, 1995) e estavam cegamente condicionadas à disciplina e ao rigor literal das regras (CROZIER, 1993). A partir de 1980, um conjunto de críticas relacionado ao comportamento decisório da burocracia pública ganhou força (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011) com a contribuição de uma vertente teórica denominada *Public Choice Theory*. Com origem no pensamento do racionalismo econômico, a corrente teórica aduzia que indivíduos motivados apenas pelo autointeresse buscam maximizar seus interesses econômicos. O principal objetivo dos autores da referida teoria era demonstrar como e por quais razões os produtos das decisões e das condutas adotadas dos burocratas eram perdulários e ineficientes. Assim, fatores como poder, prestígio, segurança no emprego e gratificação acabam integrando a função utilidade do funcionário burocrata, ficando o interesse público em segundo plano (MERCURO e MEDEMA, 1999). A teoria da Agência também influenciou o movimento da Nova Gestão Pública. Baseada na existência de relações contratuais implícitas e explícitas entre o principal (o contratante) e o agente (o contratado), a teoria diz que os agentes têm determinadas informações que os principais não observam diretamente, situação denominada assimetria de informações. Os agentes sabem o que os motiva, têm conhecimento de suas capacidades e podem ter a chance de observar coisas que os principais não podem ver. Nesse

sentido, a qualidade do desempenho do Estado dependeria do desenho institucional das relações entre principais e agentes, ou seja, dos mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, os políticos possam controlar os burocratas e os cidadãos possam controlar os governos que definem o status de desempenho governamental (PRZEWORSKI, 1998). Todavia, esta teoria parte do pressuposto de que o principal está certo e bem intencionado. No entanto, a depender do caso, pode ser que uma dessas situações — estar certo e estar bem-intencionado — ou ambas as situações não aconteçam. Ressalta-se que a influência dessas teorias também é relevante para compreender o processo das reformas administrativas nos diversos países: as escolhas, a intensidade e a forma como aconteceram.

A incorporação de elementos contemporâneos da gestão empresarial como a teoria da *Total Quality Management*, reengenharia, orientação para os clientes, foco em resultados, flexibilização e remuneração variável por desempenho também marcou o movimento da NGP. A principal ideia que fundamenta a NGP consiste em dar um enfoque gerencial à administração pública, inspirado nos métodos de gestão da iniciativa privada (HOOD, 1995; HERNES, 2005), de forma a assegurar maior responsividade dos gestores e melhor desempenho na provisão de serviços públicos à sociedade (MANNING *et al.*, 2009). Este propósito mais geral vai ao encontro da concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações de governo. A desregulamentação, a flexibilização, a gestão por resultados e a concorrência administrada, instrumentalizada por meio de um processo que extrapola os limites estritos da esfera estatal para envolver articulações com atores privados e organizações da sociedade civil (HOOD, 1995; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002), foram estratégias adotadas nas reformas de cunho gerencialista. A Grã-Bretanha foi considerada o “grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas” da época (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

A tipologia apresentada por Abrucio (1998) contribui para compreender o movimento da NGP que perpassou pelos modelos do gerencialismo puro, do consumerismo, até o modelo orientado para os cidadãos, todos exemplos de instituições alinhadas com o discurso dos pressupostos da NGP. Embora haja diferenças entre essas tipologias, elas não são mutuamente excludentes. Ao revés, são incrementais: há uma crescente inclusão de temas, com a incorporação de aspectos de cada teoria.

O gerencialismo puro estava impregnado do ideal do ajuste fiscal e do ganho de eficiência, típico das reformas de primeira geração dos anos 80 e 90. A orientação essencialmente econômica e fiscal desta primeira geração de reformas apresenta-se como uma

resposta à crise do Estado. Nesse sentido, o principal objetivo era reduzir custos e aumentar a produtividade no setor público. Pregava-se a retração da máquina governamental a um número menor de atividades, associada à diminuição de gastos sociais e de pessoal. Aumentar a eficiência governamental era o propósito. Esta vertente na NGP está bastante relacionada com uma das visões de flexibilidade destacadas por Longo (2007), ancorada na percepção das pessoas como restrição e centrada na redução de custos de pessoal. A Grã-Bretanha foi mais exitosa que os Estados Unidos na redução dos gastos públicos, apesar das dificuldades do governo Thatcher para cortar os funcionários da área social, assim como para reduzir o efetivo que atuava na área finalística no âmbito local.

Para tanto, foram utilizadas algumas estratégias, entre as quais técnicas orçamentárias, a adoção do modelo da administração por objetivos, avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado, descentralização administrativa e *empowerment* dos gestores (ABRUCIO, 1998). As práticas de alto desempenho e a promoção da autonomia pessoal para decidir — o *empowerment* dos gestores — está em sintonia com a outra visão sobre flexibilidade enfatizada por Longo (2007), que tende a perceber as pessoas como oportunidade e coloca a ênfase na flexibilidade da gestão de recursos humanos como apoio à criação de valor por meio das pessoas.

Todavia, foi dada ênfase somente na eficiência governamental, acarretando problemas e relegando a um segundo plano valores relevantes como flexibilidade para decidir e inovar. Além disso, não foram devidamente considerados: a efetividade, entendida como o grau em que se atingiu um resultado esperado, ou seja, como conceito de avaliação dos serviços públicos; e valores como equidade e justiça, finalidade inerente ao setor público, mas de difícil mensuração e avaliação (ABRUCIO, 1998).

Não obstante as deficiências, até mesmo os críticos do modelo gerencial inglês (POLLIT, 1990) reconhecem que a ênfase na questão financeira tornou a administração pública inglesa mais consciente acerca dos custos das políticas públicas, valor que tem sido incorporado nas reformas administrativas implementadas ao longo dos anos.

Sinalizando a transição para as reformas de segunda geração, o modelo do consumerismo introduz o conceito de qualidade na avaliação dos resultados do setor público. Alguns autores, como Flynn (1990), afirmam que a imposição arbitrária da diminuição dos custos — típica do modelo do gerencialismo puro — conduziu mais à redução da qualidade dos serviços do que a um aumento da produtividade. Nesse contexto, a abordagem da administração da qualidade total traz uma importante mudança de enfoque: ao invés de “fazer mais com

menos”, como previa o modelo do gerencialismo puro, o foco, no modelo do consumerismo, passa a ser a qualidade, “fazer melhor”.

A atenção da administração pública volta-se, então, para os clientes/consumidores. O governo britânico adota um importante programa: o *Citizen's Chart*, que visa à implementação de avaliação de desempenho organizacional, de acordo com informações obtidas junto aos consumidores. Segundo o referido programa, os serviços públicos têm o objetivo de atender às necessidades de seus consumidores, razão pela qual devem estar direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente interessado. Ainda no âmbito do *Citizen's Chart*, buscou-se introduzir a competitividade como ferramenta para aumentar a qualidade dos serviços públicos (CLARKE, 1993). Para complementar este conjunto de estratégias, com vistas a tornar a administração pública mais “leve”, o governo britânico realizou a descentralização administrativa (desconcentração) dos serviços públicos e adotou um novo modelo contratual, com a finalidade de introduzir relações contratuais de competição e de controle.

A noção de consumidor adotada pelo consumerismo é uma das principais críticas ao modelo. O conceito de consumidor não atende adequadamente à questão da equidade, valor fundamental da administração pública, uma vez que, num contexto de escassez de recursos, os consumidores podem acabar se transformando num grupo de interesse. Stewart e Walsh (1992) entendem que o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão, por ser mais abrangente e estar intrinsecamente relacionado ao princípio da *accountability*, que requer a participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos. O conceito de cidadão está relacionado com o princípio do empoderamento, descritos por Osborne e Gaebler (1994) sob o título “empoderar os cidadãos por meio da democracia participativa”. Como os governos devem se basear em um senso de comunidade, os cidadãos e as comunidades precisam ser empoderados para governarem através da participação democrática. Essa ideia contrasta fortemente com a crença de que os cidadãos são clientes — meros receptores de serviços públicos — que não precisam estar ativamente engajados no processo de decidir quais devem ser esses serviços e que qualidade deveriam ter (DUNN e MILLER, 2007).

Ademais, a competição pode agravar o problema da equidade na prestação de serviços públicos. Isto porque o serviço público mais bem classificado na competição receberá provavelmente mais recursos, ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor, enquanto o equipamento social pior classificado terá menos incentivo para superar a sua condição e melhorar a prestação de serviços públicos. Nesse jogo, alguns consumidores podem

se tornar mais cidadãos que outros, prejudicando a aplicação do princípio da equidade na prestação de serviços públicos (ABRUCIO, 1998). O foco no cliente reconhece que o objetivo do serviço público é a entrega de um bem público aos cidadãos; e o termo “cliente” não é natural quando falamos de bens públicos. Os clientes, afinal de contas, compram hambúrgueres e calçados, e não moradias acessíveis e segurança pública (DUNN e MILLER, 2007). Ser cliente implica, por exemplo, escolher, decidir se vai se envolver, ou não, e com quem. O segundo ponto refere-se à igualdade de condições, no sentido de que o cliente não é nem superior nem subordinado ao indivíduo, ao coletivo, à comunidade ou à burocracia. Conhecimento, interesse, poder podem ser assimétricos, mas o direito fundamental do cidadão-cliente de participar é uma escolha desse cliente (DUNN e MILLER, 2007).

A gestão pública é pautada por princípios de equidade e justiça, os quais não podem ser medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do gerencialismo puro e tampouco podem ficar fragilizados frente a processos de competição na prestação de serviços públicos, adotados pelo consumerismo. Nesse sentido, é de suma relevância resgatar a importância da efetividade, entendida aqui como o grau em que se atingiu o resultado esperado, ou seja, a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços (ABRUCIO, 1997). Ademais, tais serviços devem ser prestados com qualidade e de forma indistinta aos cidadãos, incorporando a ótica da qualidade e da cidadania ao modelo gerencial, como propõe a *Public Service Orientation*.

A corrente da *Public Service Orientation* (PSO) surgiu na Grã-Bretanha, na década de 90, com o intuito de incorporar à discussão do modelo gerencial temas como republicanismo, democracia, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça — questões praticamente ausentes, até então, no debate. Abrucio (1998) argumenta que a PSO apresenta-se como uma tendência que levanta questões e põe em xeque antigos valores. O objeto desta corrente — a problemática da descentralização — tem suas origens no modelo do gerencialismo. Entretanto, a visão da descentralização na é diferente daquela adotada nos modelos anteriores. A descentralização no modelo do gerencialismo puro era um instrumento para tornar mais eficientes as políticas públicas. No *consumerism*, constitui um meio de oferecer aos consumidores o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes conferissem melhor qualidade (ABRUCIO, 1998). Já na PSO, a descentralização é abordada sob o prisma das suas virtudes políticas, resumidas no argumento de que o governo local capacita os cidadãos para participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades (HAMBLETON, 1992). Independentemente da diversidade das visões apresentadas, a descentralização está associada

ao que Erasmus *et al.* (2005) denominaram flexibilidade gerencial, uma vez que prevê um deslocamento do poder gerencial para os níveis gerenciais mais baixos, fazendo com que estes gerentes assumam mais responsabilidade e tenham mais autonomia decisória no âmbito das suas competências, o que torna a gestão dos órgãos mais flexível e contribui para gerar uma atuação mais aderente às especificidades de cada organização.

As ideias da PSO são desenvolvidas na esfera pública, entendida não apenas como um local de participação dos cidadãos, mas, sobretudo, onde os cidadãos aprendem com o debate social. O conceito de esfera pública como *locus* de aprendizado social e transparência social deve estar presente na formulação das políticas públicas e na atuação da burocracia de forma geral (ABRUCIO, 1998). A competição entre as agências públicas, presentes no consumerismo, dá lugar à colaboração e à cooperação, com o objetivo de obter um melhor resultado global na prestação de serviços públicos.

Não obstante a amplitude que a corrente da PSO confere à descentralização, o ponto que a distingue das demais é o foco no cidadão com conotação coletiva, considerando a cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres. A associação entre *accountability* e o binômio justiça/equidade também compõe um dos eixos da PSO.

A *Public Service Orientation* incorpora as diretrizes desenvolvidas no âmbito da *New public management* e busca aperfeiçoar as ideias de eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico, no contexto da esfera pública. Este era um grande desafio: conjugar a temática da cidadania com a introdução do modelo gerencial para o setor público.

O otimismo com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem todos os problemas do setor público e exercerem maior controle sobre a qualidade do serviço público na esfera local é a principal crítica ao modelo da *Public Service Orientation* (POLLITT, 1994). A PSO foi concebida segundo os parâmetros do poder local e não abordou a coordenação do serviço público nos níveis regional e nacional. Em se tratando da realidade inglesa, esta crítica tem menor relevância, uma vez que os níveis de desigualdades são baixos. Todavia, esta é uma importante questão a ser abordada em contextos em que há desigualdades regionais importantes, como no Brasil.

As reformas gerenciais ocorridas no final do século XX receberam críticas em relação a seus fundamentos e aos resultados obtidos. A promessa de entrega de políticas públicas efetivas não estava sendo cumprida e, além disto, surtiu efeitos colaterais indesejados na administração pública. Na verdade, segundo a teoria, o foco deveria ser dado aos fins

(resultados). Todavia, os servidores acabavam se perdendo nos meios (nos seus instrumentos), levando, em muitos casos, ao obscurecimento ao invés de uma explicitação mais clara das responsabilidades gerenciais. Assim, na contramão dos pilares das reformas, cria-se uma complexidade organizacional que diminui a capacidade dos cidadãos para resolver problemas sociais, prejudicando, conseqüentemente, a eficiência estatal (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Tais críticas criaram espaço para o surgimento de um novo movimento de reformas pós-nova gestão pública.

## 2.2 A Reforma pós-Nova Gestão Pública

Estudos sobre as mudanças no papel do Estado e os novos desafios da gestão pública emergem através da necessidade de uma nova tentativa de reforma da administração, em busca de novos rumos na forma de gerir o Estado. As ideias de gestão voltadas para o mercado, que prevaleceram no final do século XX, deixaram de ser uma estratégia inquestionável (DINIZ, 2007).

O ajuste fiscal deixa de ser um fim em si mesmo e passa a ser pré-condição para a promoção do desenvolvimento num contexto de estabilidade. Marini (2006) destaca três pontos fundamentais para alcançar este objetivo: *i)* um projeto de construção de agenda estratégica com legitimidade e participação da sociedade; *ii)* alinhamento de estruturas, inclusive, não governamentais, comprometimento da sociedade e do mercado, construção de uma central de resultados e fortalecimento da governança; e *iii)* a evolução da lógica fragmentária e compartimentada das estruturas das organizações para a integradora, utilizando-se de instrumentos de gestão para realizar uma coordenação sistêmica, capaz de orientar o conjunto de iniciativas para o alcance de resultados.

A preocupação com a integração e coesão de responsabilidades junto à sociedade civil para o exercício da gestão pública passa a ser a tônica das reformas pós-Nova Gestão Pública. Os esforços deveriam se concentrar, portanto, em articular um projeto coerente para a modernização da gestão pública que contemple a inclusão da sociedade. Este modelo também é denominado Administração Deliberativa, Nova Governança Pública ou Governança Responsiva.

Nesta linha, os aspectos democráticos e políticos ganham espaço, tornando-se elementos essenciais para o êxito das ações governamentais. Isso inclui elementos como a



preocupação com a qualidade da gestão, a participação social, a governança eletrônica, a transparência e a simplificação das ações estatais, ou seja, a preocupação com um governo que preste contas e dialogue com a sociedade civil para resolver os problemas nacionais (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Abre-se amplo espaço para a inovação na perspectiva da atuação estatal (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). E, para alcançar este desafio, o Estado passa a ter um papel central: não de provedor como em modelos anteriores, mas de concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Um Estado que promova arranjos institucionais capazes de criar condições para relações positivas entre mercado e sociedade civil, posicionando-se como orientador das relações entre mercado e sociedade.

Trata-se de assumir o papel de Estado-rede, no qual o aparato estatal não é apenas uma estrutura, mas um ator que atua em conjunto com outros atores, promovendo ações conjuntas; e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação da gestão das políticas públicas (MENDES *et al.*, 2005). A ascensão de processos democráticos, como as instituições deliberativas, é fundamental por promoverem debates e intercâmbio público, bem como por empenhar os cidadãos nas escolhas das prioridades sociais. O próprio papel do governo ganha flexibilidade, na medida em que atua em um espaço cada vez mais amplo de possibilidades, que não é definido por um conjunto rígido e convencional de papéis e relacionamentos. Nesse sentido, os gestores públicos, cidadãos e outros atores passam a integrar um sistema dinâmico, aberto e interativo de governança, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

A incorporação do conceito de Estado-rede traduz o equilíbrio de forças entre o estatal, o mercado, a sociedade e o público não estatal, aglutinando várias lógicas e sujeitos sociais para melhoria da efetividade das políticas públicas (CASTELLS, 1998). Segundo Carneiro e Menicucci (2011), administradores públicos devem fazer a mediação entre ganhos de eficiência e a necessidade de envolver cidadãos e comunidades, mesmo que se perca um pouco de eficiência num primeiro momento. A concepção de rede emergiu devido à crítica aos resultados da gestão de políticas públicas por meio de estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se organizam em sistemas em que as partes são interdependentes, mas que, na prática, tem apresentado modo de operar fragmentado, independente e autônomo (INOJOSA, 1999).

A complexidade e a multidimensionalidade dos problemas do século XXI tornou fundamental criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levar as políticas públicas a cabo conjuntamente (TARRAGÓ *et al.*, 2015). Com acentuado enfoque na inovação e no diálogo como coluna vertebral de seu funcionamento, surge a teoria da Administração Deliberativa. Segundo este modelo, a chave para haver organizações criativas e inteligentes deriva do diálogo, de facilitar o intercâmbio de perspectivas e recursos entre as diferentes unidades da administração e entre a administração e seu entorno.

A Administração Deliberativa visa romper com a lógica dos modelos incrementais, buscando não fazer melhor as coisas feitas até então, mas fazendo-as de outra forma. O sucesso deste modelo depende da gestão dos intangíveis — valores, pessoas, atitudes e confiança — buscando convertê-los em objeto da gestão pública deliberativa (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

Brugué (2009) elenca quatro premissas para avançar na construção de um modelo de administração deliberativa. A primeira refere-se à necessidade de criar relações de confiança, para que as pessoas possam falar e trabalhar juntas. A confiança, o envolvimento e o compromisso das pessoas podem ser trabalhados por meio da melhoria qualitativa das políticas de recursos humanos, constituindo práticas associadas ao viés de flexibilidade de GRH como apoio à criação de valor por parte das pessoas (LONGO, 2007). Para tanto, Brugué (2009) diz que é necessário construir uma “Administração de Cristal”, por meio de ações que garantam acesso à informação, oferta de máxima transparência, explícitos compromissos éticos de comportamento, assunção de responsabilidades, avaliação da atuação e prestação de contas dos resultados.

A segunda condição está relacionada ao conteúdo sobre o qual se desenrolará o diálogo. O vocabulário não deve ficar restrito a questões procedimentais, como protocolos, instrumentos e regras. É preciso ampliá-lo para abordar temas que despertem interesse genuíno dos atores em conversar, como, por exemplo, coesão social e desenvolvimento econômico, modelos urbanísticos ou mudanças climáticas. Observa-se, portanto, flexibilidade processual e de conteúdo na construção dialógica.

A terceira premissa questiona o papel da autoridade como “cimento organizativo” (BRUGUÉ, 2009). A autoridade exerce ao mesmo tempo uma função fragmentadora — ao definir as competências de cada um dos atores — e integradora, ao estabelecer as relações nas organizações, coordenando esforços para o alcance de um projeto comum. Para construirmos uma organização deliberativa, é preciso romper com a autoridade que atua como um fator inibidor do diálogo. É preciso criar meios para que as unidades da organização se integrem a

partir da colaboração, da comunicação e do diálogo. O diálogo, contudo, não pode prescindir de certa margem de autonomia e da já mencionada confiança nas relações, elementos associados à ideia de flexibilidade de práticas de gestão de pessoas.

A última premissa refere-se à liderança. O exercício da Administração Deliberativa demanda uma liderança bidirecional, flexível e que trabalhe com o diálogo e a negociação, em substituição às instruções e ao controle. Esta liderança relacional tem como atributos a habilidade de envolver as pessoas para trabalharem em um projeto comum, a partir da contribuição das partes, motivando-as pelas incertezas e estimulando-as a lidar com os riscos. Por outro lado, ela precisa ser potente e responsável por gerar confiança, conduzir as deliberações e garantir que essas produzam resultados (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

O processo evolutivo das reformas da administração pública foi permeado pela flexibilidade e alcançou não só a concepção e o desenho das estruturas institucionais e das políticas reformistas, mas também a forma de implementá-las e os arranjos relacionais afetos à gestão pública necessários à sua implantação.

### **2.3 O Caso brasileiro: características da administração pública e o movimento a partir da reforma gerencial**

Para entender como os movimentos reformistas se manifestaram na administração pública brasileira, é fundamental entendermos suas características, as quais sofreram influência dos 300 anos de colonização. O modelo brasileiro da administração pública é fruto da mistura de um centralismo excessivamente regulamentador e, muitas vezes pouco efetivo — originário do controle centralizado e mais estrito exercido pela metrópole portuguesa —, com o patrimonialismo local, presente na governança das capitanias hereditárias, em que prevalecia o personalismo, entendido como a privatização do espaço público. A gênese da burocracia brasileira advém da formação de lideranças político-administrativas em Coimbra para gerenciar as colônias, processo que gerou uma elite brasileira que ocupou altos postos governamentais e que exerceu um papel fundamental no processo de independência do país (ABRUCIO *et al.*, 2010).

A administração pública brasileira pode ser considerada um caso híbrido, pois agrega traços burocráticos, apresentando-se, por vezes burocratizada, sem deixar de manifestar traços patrimonialistas. Nunes (2017) tipifica as relações entre Estado e sociedade no Brasil em quatro

categorias — denominadas pelo autor como gramáticas — de acordo com a natureza personalista ou impersonalista, quais sejam: *i)* clientelismo, *ii)* o corporativismo, *iii)* o insulamento burocrático e *iv)* o universalismo de procedimentos.

O clientelismo tipifica uma gramática personalista, pois caracteriza um sistema de intermediação de interesses baseados em um conjunto de redes de relações pessoais que repousam em trocas generalizadas. Já o universalismo de procedimentos baseia-se em normas de impersonalismo, de igualdade perante a lei, e muitas vezes é percebido como uma forma de contrabalançar o clientelismo. O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado, atribuindo-lhe a realização de objetivos específicos. E o corporativismo é um sistema de intermediação de interesses, regulado por normas gerais escritas, baseado em um número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, permitidas e subsidiadas pelo Estado.

O insulamento burocrático e o corporativismo são penetrados tanto pelo personalismo quanto pelo impersonalismo, pois ambos possuem parâmetros formais sob os quais os indivíduos podem ser considerados iguais ou desiguais. No que tange ao insulamento burocrático, por exemplo, podem ser formados anéis burocráticos fundados em trocas personalistas. Também tem-se o preenchimento de empregos públicos, criados com o auxílio do corporativismo, baseados em princípios clientelistas (NUNES, 2017).

A convivência de tais gramáticas na administração pública acaba permeando a gestão de pessoas no setor público brasileiro. Evans (1993) destaca que alguns líderes brasileiros tentaram criar “bolsões de eficiência” — típicos exemplos de insulamento burocrático — com o objetivo de modernizar o aparelho do Estado, configurando um grupo de profissionais de alta qualidade técnica capazes de implementar as reformas propostas pelos gestores. Contudo, esses bolsões de eficiência também estavam cercados por normas clientelistas tradicionais, uma vez que dependiam, regularmente, da proteção pessoal dos presidentes (EVANS, 1993).

Ao mesmo tempo, têm-se órgãos públicos, em que a burocracia é maior e a hierarquização é mais forte, com corporativismo muito arraigado. Nesses ambientes, a força política do governo é menos influente, mas está presente em órgãos mais abertos, nos quais a burocracia praticamente não tem poder, e a margem de manobra do governo é maior, tendo o clientelismo como lógica dominante (GODOY e TEIXEIRA, 2009).

O modelo burocrático brasileiro introduzido no Brasil nos anos 30, na era de Vargas, é caracterizado pela institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos. A busca pela nacionalização e racionalização do Estado

brasileiro transferiu para o governo federal quase todos os recursos para o exercício do clientelismo, transformando o governo federal no único padrão. As agências burocráticas criadas pelos militares — numa tentativa de insulamento burocrático — coexistiram com o clientelismo e o corporativismo (NUNES, 2017). A estratégia adotada pelos militares foi contratar altos administradores através das empresas estatais, em detrimento da abertura de concursos públicos e da redefinição das carreiras, o que poderia contribuir para a consolidação de uma burocracia civil profissional e forte naquele momento. Com a promulgação da Constituição da República (CR), a administração pública salta para o extremo oposto, com um enrijecimento burocrático extremo (BRESSER-PEREIRA, 1998). Com o objetivo de reduzir o clientelismo predominante nos anos 80, na reforma constitucional de 1988 e na Lei n.º 8.112, de 1990 — Estatuto dos Servidores Públicos Federais —, a estabilidade no emprego público, o concurso público como mecanismo de acesso ao serviço público e o direito à aposentadoria integral foram institucionalizados (PALLAVICINI, 2020). “As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A Constituição Cidadã de 1988, que trouxe significativos avanços para os direitos sociais, no âmbito da administração pública, havia sofrido retrocessos. Com o apoio do Executivo, a Assembléia Nacional Constituinte reintroduziu dispositivos constitucionais que transformavam todas as formas de emprego público — à exceção das estatais — em serviço público estatutário. Ao mesmo tempo, trouxe todos os órgãos públicos que operavam de acordo com normas privadas de gestão financeira para o regime de contabilidade pública (GAETANI, 2002). Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 caracterizou-se pela rigidez e padronização do ordenamento jurídico funcional, na medida em que submeteu todas as organizações públicas a um conjunto único e homogêneo de regras, em especial a um único regime jurídico para cada ente da federação, à estabilidade rígida e à seleção por concurso público de provas e títulos (PACHECO, 2017).

Nesse sentido, o contexto que antecedeu a reforma gerencial de 1995, coordenada pelo então Ministro Bresser-Pereira, era de redemocratização do país, proposta pela ampliação dos direitos sociais e das políticas públicas e um diagnóstico da necessidade de mudança do modelo que havia dado suporte ao Estado nacional-desenvolvimentista. Os dois principais marcos desse período foram: a Constituição Federal de 1988 e o Plano Real, os quais influenciaram muitas

das ações do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e delimitaram muitos dos seus propósitos (ABRUCIO, 2020).

Foi, então, criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o propósito de corrigir os desvios de trajetória da administração pública. Em 1995, foi divulgado o PDRAE, que apresentava um novo modelo de gestão para o setor público, a partir da redefinição do papel do Estado, por meio da proposição de uma série de ações inspiradas no movimento da *New Public Management*, como a privatização, terceirização, reestruturação de agências centrais e descentralização, criação do regime do funcionalismo público e planejamento orientado para resultados. Para tanto, contava com três elementos principais: *i*) a transformação do papel do Estado e das estratégias de desenvolvimento; *ii*) as funções vitais da burocracia pública; e *iii*) a alteração dos modelos institucionais de funcionamento dos órgãos públicos (MARE, 1995).

O PDRAE (MARE, 1995) apresentava um duplo desafio para a administração pública brasileira: completar o sistema burocrático, ao mesmo tempo que trazia centralidade para o tema do desempenho (PACHECO, 2017). O modelo gerencial trazia uma nova anatomia para a burocracia e para os atributos valorizados em um burocrata, não configurando um rompimento com o ideal burocrático. O parâmetro organizacional passou a ser a “burocracia flexível”, que conjugava características adaptadas às necessidades de flexibilização organizacional, sem descartar a profissionalização e a dominação burocrática. Ao mesmo tempo que sustentava a substituição do *ethos* burocrático pelo gerencial, Bresser-Pereira ressaltava a importância da existência de uma burocracia pública que fosse capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa (PAES DE PAULA, 2005).

A reformulação da estrutura da administração pública federal foi norteada pela delimitação das atividades típicas do Estado e pela descentralização dos serviços não exclusivos. O tipo de atividade executada é que definiria a estrutura de cada setor da administração pública, criando arranjos que combinavam a administração burocrática com a gerencial — a exemplo do núcleo estratégico do Estado — até modelos mais puramente gerenciais, como aqueles que ofertam serviços não exclusivos do Estado (GOMIDE *et al.*, 2020).

A ideia de desempenho também foi uma diretriz estruturante da reforma gerencial brasileira de 1995. Para Bresser-Pereira, a ideia de desempenho estava atrelada ao alcance de resultados, os quais poderiam ser alcançados por meio da descentralização das atividades estatais e maior autonomia das unidades organizacionais. Por meio da celebração de contratos

de gestão que estabeleciam indicadores e metas de qualidade e redução de custos, certas entidades que ofertam serviços poderiam usufruir de autonomia na gestão orçamentária e na administração de seus funcionários (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A administração pública por resultados também estava atrelada à adoção de técnicas de gestão que tinham como objetivo melhorar a eficiência e o desempenho do servidor público. Nessa abordagem, o desempenho do servidor pode ser entendido como a capacidade de entregar resultados e alcançar os objetivos estratégicos, em contraponto à formalidade e ao cumprimento de atividades processuais (BRASIL, 1995). Nesse sentido, as regras do emprego público foram afrouxadas, as estruturas e carreiras administrativas foram organizadas, houve a incorporação de incentivos de desempenho, e foram permitidos outros regimes trabalhistas. A Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, foi fundamental para introduzir algumas iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas na administração pública, a exemplo do demissão do servidor por insuficiência de desempenho e da possibilidade de atribuir ao funcionário um prêmio por produtividade, instrumento de promoção da meritocracia. Também instituiu regras e instrumentos afetos à gestão do desempenho do servidor, como a ampliação do prazo do estágio probatório e a exigência de avaliação de desempenho para fins de aquisição de estabilidade (COSTIN, 2010). Nessa perspectiva, a reforma tinha como objetivo fortalecer o serviço público de carreira introduzindo mecanismos para possibilitar resultados por meio de avaliações e incentivos (PALLAVICINI, 2020).

Segundo Gaetani (2002), o rompimento do engessamento e da rigidez que tomaram conta da administração pública no período 1988–1994 aconteceu com a reforma gerencial liderada pelo ex-ministro Bresser Pereira, que flexibilizou as formas de contratação no setor público. No entanto, tal flexibilização poderia trazer consigo riscos de que as novas formas de contratação e tipos de vínculos com o setor público fossem permeados por práticas clientelistas, fazendo com que tais processos e o provimento desses cargos pudessem ser utilizados como moeda de troca política.

A profissionalização da gestão pública também era um elemento importante da reforma, uma vez que o PDRAE apresentava propostas para reconstrução da burocracia e capacitação e ajustes na remuneração dos servidores (ABRUCIO *et al.*, 2010). O foco na profissionalização da burocracia estava pautado na constituição e valorização das carreiras típicas de Estado, o que ocorreu a partir da retomada e da realização de concursos públicos. Todavia, essa profissionalização ficou muito restrita às carreiras consideradas estratégicas de

Estado, as quais incluíam basicamente as funções de governo ligadas à diplomacia, área jurídica, a finanças públicas e gestores governamentais (ABRUCIO, 2007).

Abrucio *et al.* (2010) destacam também algumas inovações importantes, a partir de cinco movimentos: *i)* o primeiro girou em torno da questão fiscal, que trouxe ganhos de economicidade, não obstante não serem observados sucessos referentes à eficiência — fazer mais com menos —, uma vez que os economistas não deram a devida atenção às ações de gestão pública; *ii)* governos estaduais e municipais aumentaram a participação social e obtiveram ações mais ágeis no campo das políticas públicas, além de alguns conseguirem expandir os centros de atendimento integrado ao cidadão; *iii)* no campo das inovações nas políticas públicas, especialmente na área social, foram introduzidos mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanços do controle social, programas voltados para a realidade local e, em menor escala, ações intersetoriais; *iv)* o planejamento assumiu uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos, e alguns estados passaram a utilizar indicadores e a se estruturar de forma regionalizada; *v)* o governo eletrônico se espalhou pelos estados, capitais e no governo federal, com ganhos de organização da informação, redução de custos, aumento da transparência das compras governamentais e da interatividade como cidadãos, favorecendo maior *accountability*. A maior parte das mudanças ocorreu de forma incremental, independentemente de fazer parte do PDRAE ou de uma outra agenda própria ou paralela (GOMIDE *et al.*, 2020).

Ademais, a implementação da reforma gerencial de 1995 não ocorreu de forma completa, uma vez que o pensamento da equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–1998; 1999–2002) limitou avanços concretos (ABRUCIO, 2007; PAES DE PAULA, 2005). Os contratos de gestão que viabilizavam a autonomia da burocracia foram pouco adotados no nível federal, bem como a criação de espaços públicos não estatais, representados pelas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e organizações sociais (OS) (ABRUCIO, 2007). Ao mesmo tempo, em outros órgãos a potencialização da autonomia parece ter provocado o insulamento burocrático, como no observado no Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério da Fazenda (PAES DE PAULA, 2005). Gomide *et al.* (2020) destacam que o maior avanço da reforma gerencial se refere às iniciativas relacionadas à gestão do desempenho, tais como a avaliação de desempenho e controle por resultados, com ênfase na atuação dos servidores públicos.



Na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006; 2007–2010), houve um ponto de inflexão: o processo de contração do aparato estatal foi interrompido, e foram envidados esforços para fortalecer a burocracia estatal retomando os concursos e carreiras para os servidores públicos. Esse movimento, contudo, foi amplo e abrangente e não restrito ao núcleo estratégico de governo, como na gestão de FHC (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017). Os salários das agências centrais do gabinete foram aumentados, sob a justificativa de que era preciso buscar profissionais mais qualificados (PALLAVICINI, 2020). No início do primeiro mandato do então Presidente Lula, devido a circunstâncias de natureza econômica, foi aprovada uma emenda constitucional que alterava o regime previdenciário do setor público.

Com vistas à melhoria da profissionalização da administração pública, foi emitido o Decreto n.º 5.497, de 2005, que define o percentual das categorias de cargos de provimento em comissão que só poderiam ser preenchidos por servidores de carreira da administração pública Federal. Enquanto Pallavicini (2020) destaca que o referido normativo estabeleceu limites à patronagem e ao clientelismo, Abrucio *et al.* (2010) aduz que a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e diversos órgãos e entidades do Executivo federal. Não que tal prática não existisse em gestões anteriores, mas a sua amplitude era contraditória ao histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores (PT) (ABRUCIO *et al.*, 2010).

Na atual era da pós-Nova Gestão Pública, observam-se ações direcionadas a todo o funcionalismo público federal, com destaque para a profissionalização dos servidores. Nas últimas décadas, verificou-se um aumento de quadros e carreiras especializadas no serviço público federal, a elevação da escolaridade média e a crescente ocupação de cargos de provimento em comissão por servidores efetivos. Mas também se observa a valorização da burocracia no sistema de justiça e no campo do controle externo (CAVALCANTE, 2020).

No âmbito da reestruturação organizacional, foram criadas duas organizações com o objetivo de fortalecer a integridade da administração pública: a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Procuradoria-Geral. Foram criados um observatório de integridade dos gastos públicos e um cargo de Secretário de Prevenção da Corrupção no Ministério da Controladoria-Geral (PALLAVICINI, 2020). O aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção foi um relevante legado positivo. O trabalho da CGU e as ações da Polícia Federal representam inegáveis avanços, que foram incorporados pelo Estado brasileiro (ABRUCIO *et al.*, 2010).

No campo da gestão pública, destacaram-se dois projetos que têm como objetivo modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual, quais sejam o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex) (ABRUCIO *et al.*, 2010). Grandes reformas na política de compras públicas foram realizadas, com destaque para a disseminação das compras eletrônicas. Foram executadas, ainda, reformas setoriais nas áreas de desenvolvimento social, educação e seguridade social, com destaque para a criação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família (PALLAVICINI, 2020).

Ainda que se tenha verificado algumas iniciativas que tentaram reduzir as disparidades na administração pública, ainda é notória a presença de desigualdades em diversas instâncias: entre as esferas de governo e Poderes do Estado, regiões do país, bem como entre carreiras e organizações. Essa heterogeneidade também se reflete nas capacidades, tendo em vista que algumas áreas de governo foram fortalecidas política e administrativamente, com crescentes níveis de independência e autonomia na execução de suas funções. As assimetrias de força política entre carreiras e organizações são agravadas pelo corporativismo — fortemente disseminado dentro da burocracia brasileira — criando obstáculos para a construção de uma agenda direcionada a criar padrões de valorização mais equânimes para o funcionalismo público, bem como para fomentar o engajamento dos servidores públicos (CAVALCANTE, 2020).

As reformas da administração pública brasileira são bastante complexas, porque sua compreensão só pode acontecer de forma plural, por meio do inter cruzamento de vários processos. A perspectiva mais incrementalista e pluralista — que contempla vários caminhos e influências — do processo recente de reforma do Brasil deve orientar a pesquisa futura sobre esse tema (ABRUCIO, 2020). Talvez, essa possa ser uma razão que explique por que os processos das reformas administrativas e as abordagens compreensivas das trajetórias da administração pública e do Estado brasileiro ainda carecem de conhecimento científico e sistemático. Uma das dificuldades também pode estar nas limitações de natureza metodológica, uma vez que a utilização de indicadores de desempenho, característicos dos métodos ortodoxos de pesquisa, torna-se complicada em estudos de questões complexas, com arcabouços institucionais diversificados e em constantes mudanças. A falta de dados precisos e de informações confiáveis também dificulta a realização de pesquisas sobre as reformas administrativas brasileiras (CAVALCANTE, 2020). Os governos, quando o fazem, elaboram

documentos oficiais — denominados *white papers* — que ressaltam apenas os aspectos positivos e não mencionam as fragilidades das reformas. Ademais, é bastante comum que os projetos de reforma de governos anteriores sejam substituídos por novos projetos dos governos sucessores, sem que sejam avaliadas de forma efetiva as mudanças e os resultados dos anteriores (POLLIT, 1994).

Dada a carência de estudos sobre as reformas da administração pública brasileira, na seção seguinte, serão analisados os fatores contextuais e institucionais que influenciaram os processos de reforma do Estado nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico. Além de precederem e terem de certa forma inspirado o movimento reformista brasileiro, têm sido objeto de estudos realizados pela OCDE. Também serão analisadas, com mais destaque, as iniciativas de gestão de pessoas que integram os movimentos reformistas da Nova Gestão Pública e da pós-Nova Gestão Pública.

#### **2.4 Os fatores que influenciaram os processos de implementação das reformas da administração pública nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

Da recessão econômica que repercutiu no mundo inteiro a partir dos anos 80 e no início dos anos 90, emergiu a necessidade de reformas ambiciosas na administração pública, exigindo uma importante reestruturação do setor público e do setor privado. A maior parte dos países da OCDE começou a repensar o papel do Estado e a forma de prestação de serviços públicos, e a gestão de recursos humanos tornou-se o principal objeto da reforma (OCDE, 2001; LONGO, 2007). Em consequência, refletir sobre políticas de gestão de pessoas para a gestão pública e sobre a melhor forma de implementá-las passou a fazer parte de uma agenda de discussão emergente.

A evolução das reformas foi influenciada por características dos sistemas administrativos dos países da OCDE, com diferentes estruturas de estado e culturas administrativas. Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia são países que apresentam um tipo de arranjo institucional mais maleável e com distinta tradição administrativa, o que contribuiu para o protagonismo que assumiram no movimento reformador do setor público. Manning *et al.* (2009) aduz que a maleabilidade de sistemas administrativos, incluindo o marco legal e eventuais excessos de práticas burocráticas, depende da estrutura de hierarquização do Estado e da natureza do Poder Executivo. governos majoritários unipartidários, por exemplo, têm

melhores condições de promover programas e reformas mais complexas do que dentro de governos de coalizão, nos quais a possibilidade de tensão e conflitos pode ser maior. Kellough e Selden (2003) encontraram uma forte relação positiva entre o profissionalismo no Legislativo e a reforma de pessoal no setor público em pesquisas realizadas em estados norte-americanos. Este achado sugere que os Estados com corpos legislativos mais profissionalizados são mais propensos a adotar reformas de gestão de pessoal. Pode ser que assembleias legislativas mais profissionais estejam mais sintonizadas com questões associadas à reforma e tenham maiores recursos para examinar suas possibilidades.

Outros aspectos contribuem para o êxito e o alcance das reformas. Quando se tem uma agência responsável por coordenar as reformas, pode ser mais fácil implementá-la, uma vez que pode atuar como catalisadora do programa de reforma. No caso brasileiro, o MARE foi a agência federal responsável pela coordenação da reforma no Brasil, em 1995. Na Grã-Bretanha, foi criada uma pequena unidade central de coordenação, denominada *Efficient Unit* não para coordenar a reforma de forma geral, mas para executar os objetivos específicos relacionados à redução de gastos, como o desenvolvimento da consciência de custos e o incentivo à competitividade (MARINI, 2003). Todavia, nas pesquisas realizadas por Kellough e Selden (2003), nos Estados Unidos, esta hipótese não foi confirmada. A existência de uma unidade central e autônoma de pessoal parece não estar relacionada com a reforma de pessoal.

Outro fator que interfere no processo de implementação das reformas administrativas é o grau de descentralização do governo. Um país que divide internamente autoridade com os entes subnacionais — Alemanha, Bélgica, Estados Unidos e Canadá — tende a ser menos capaz de promover reformas amplas e uniformes do que em sistemas unitários, uma vez que os entes subnacionais têm certa autonomia para definir se querem, ou não, aderir às reformas. Todavia, vale considerar que a falta de uniformidade intrínseca dos governos federais pode ser um ativo, quando um ente subnacional servir de piloto em relação a futuras reformas. Ademais, os entes subnacionais podem ter diferentes necessidades a serem trabalhadas, afetando, assim, o formato da reforma. A reforma nos Estados Unidos adotou uma trajetória desagregada (KAMARCK *et al.*, 2003), em que as agências que utilizaram seu poder de negociação junto ao Congresso conseguiram realizar reformas significativas. Entretanto, os estudos de Hays e Sowa (2006), também em estados norte-americanos, consideram que a consequência da descentralização, foi o dismantelamento das funções que regem os direitos dos funcionários e a outorga de novos e amplos poderes de supervisão ao pessoal das agências. Dos 50 estados pesquisados, 16 relatam descentralização maciça, enquanto outros 24 estariam fazendo movimentos nessa direção. Em

alguns casos extremos — como Arkansas, Missouri, Dakota do Norte, Oklahoma e Carolina do Sul —, o antigo “sistema de mérito” foi efetivamente abolido. Os processos seletivos deixaram de acontecer, e o controle sobre classificação, remuneração, atribuições de trabalho e avaliações de desempenho foi atribuído às agências. Este modelo pode deixar os funcionários particularmente vulneráveis, com muito pouco recurso, frente a eventuais decisões caprichosas por parte dos gerentes das agências (HAYS e SOWA, 2006).

Dada a autonomia dos estados e governos locais, observaram-se mudanças de alcance bastante desigual e fragmentado (LONGO, 2007). Na Alemanha, devido às características restritivas do seu ordenamento constitucional e legal, a orientação das reformas foi *bottom-up*, no que tange às diversas instâncias da Administração. Faltaram iniciativas reformadoras ao governo federal, mas os governos locais mostraram-se empreendedores no movimento reformista (LONGO, 2007). No Brasil, a reforma administrativa foi iniciada em 1995 no âmbito do serviço público federal. Contudo, estados e municípios não incorporaram, de imediato, o movimento reformista. Alguns aderiram posteriormente às reformas da administração pública, a exemplo do estado de Minas Gerais, que o fez somente a partir de 2004, com o movimento que alcançou visibilidade nacional denominado choque de gestão.

A diversidade das culturas administrativas também influencia o padrão das reformas. Países que se destacam pela cultura do Estado de Direito, como a alemã e a escandinava, possuem servidores com profundo senso de importância e cumprimento da legislação, como fator fundamental para a manutenção da integridade e continuidade do Estado. No entanto, tais culturas tendem a gerar maior rigidez legal, e os servidores acabam exigindo emendas legais para implementação das mudanças. Ademais, tendem a resistir a rápidas mudanças, porque valorizam os procedimentos e instituições existentes (MANNING *et al.*, 2009). Em contraste, os países anglo-saxões tendem a atribuir mais valor a processos decisórios mais pragmáticos e flexíveis em benefício público (MANNING *et al.*, 2009). Na Suécia, os procedimentos habituais de implementação das reformas incentivavam o diálogo com setores e corporações interessadas nos diversos temas e usavam estratégias de projetos-piloto para testar as mudanças, antes de implementá-las em caráter geral (LONGO, 2007).

Outro ponto, não menos importante, refere-se ao suporte político. Quando o estado administrativo surgiu no século XIX, criou a necessidade de legitimidade administrativa. Nesse sentido, o alcance e a intensidade das ações do movimento reformista dependerão fortemente do apoio político que as ações conseguirem dos seus *sponsors* (MANNING, 2009). A reforma no Reino Unido se destaca por contar com uma liderança forte e comprometida com a

implementação das reformas. O vigor da liderança política associado ao regime unitário contribuiu para o processo de institucionalização das mudanças efetivadas pela reforma britânica.

Todavia, no caso de lideranças fortes, que implementam reformas *top-down*, as mudanças só se legitimam se houver um processo de convencimento das propostas, junto à sociedade, por parte dessa liderança. E este não é um processo trivial. No entanto, outros países conseguiram executar reformas em processos *bottom-up*. Nesse sentido, a legitimidade administrativa pode ser conquistada pela implantação de reformas por meio do diálogo com a sociedade, como a Suécia, país que desenvolveu mudanças significativas por meio das reformas administrativas (LONGO, 2007).

A presença de sindicatos e o corporativismo também parecem exercer significativa influência nas reformas do setor público. Nas pesquisas realizadas por Kellough e Selden (2003) nos Estados Unidos, a probabilidade de reforma diminui à medida que a densidade sindical aumenta. Esse resultado é coerente com outros estudos que descobriram que a reforma é menos provável em ambientes sindicais mais fortes (INGRAHAM *et al.*, 2000; TESKE e SCHNEIDER, 1994). Os membros do sindicato podem ter pouco interesse em ver a discricionariedade gerencial sobre a política de pessoal aumentada. Concessões mais amplas de autoridade gerencial sempre levantam a questão de saber se essa autoridade será usada de forma justa e equitativa. Também é verdade que os membros do sindicato não tendem a olhar favoravelmente para os esforços do governo de mudar a relação de emprego para as práticas adotadas no setor privado por meio do processo de contratação.

Alguns países dispuseram de estratégias deliberadas, ou seja, discutidas e apoiadas em diagnóstico globais dos problemas a serem enfrentados e visões transformadoras para a implementação das reformas. O caso mais representativo é o do Reino Unido, que, por meio de uma liderança política fortemente centralizada, manteve continuidade persistente das estratégias reformistas por mais de uma década de governo (LONGO, 2007). A experiência britânica se destaca pelo alto grau de institucionalização das mudanças propostas, revelado, especialmente, pelos poucos e periféricos questionamentos apresentados pelo Partido Trabalhista no processo de alternância de poder, que se iniciou em meados dos anos 90 e perdurou, sob a liderança de Tony Blair como Primeiro Ministro, até 2007. São exemplos de linhas de continuidade: a manutenção das instituições de relações trabalhistas; as políticas de negociação salarial, que continuaram ocorrendo de forma fragmentada, e não por meio de negociação nacional unificada; e o recurso ao provimento privado de serviços públicos,

possibilitando formas alternativas de provisão de serviço público em que o Estado passa à condição de intermediador (LONGO, 2007). Consta-se, portanto, que dimensões da flexibilização mantiveram-se com o governo trabalhista.

Austrália e Nova Zelândia apresentaram processos de reforma semelhantes ao do Reino Unido, inspirados na Nova Gestão Pública. A profundidade do conteúdo das mudanças, a estratégia *top-down*, uma forte liderança protagonizada pelo governo central e a adoção de um enfoque abrangente são pontos de convergência com a experiência britânica. Nesses países, grande parte da reforma concentrou-se na segunda metade da década de 80.

O estilo de implementação das reformas no Reino Unido e nos Estados Unidos, mais impositivo pela liderança (POLLIT e BOUCKAERT, 2000), difere daquele adotado na Suécia. Os procedimentos adotados na reforma sueca e holandesa seguiram o padrão dos países nórdicos, privilegiando o incentivo ao diálogo com os setores e corporações interessadas nas diversas matérias e a implementação gradual e seletiva, utilizando-se estratégias de projetos-piloto para testar as mudanças em uma população menor, para depois ampliá-la e implantá-la de forma geral. Uma diretriz que forneceu uma orientação para o consenso nesses países refere-se ao esforço de minimizar as demissões obrigatórias de funcionários públicos (LONGO, 2007).

A experiência de reformas na Alemanha enfrentou obstáculos, em razão do marco constitucional e legal (SIEDENTOPF, 1990) e da orientação *bottom-up* referente ao papel desempenhado pelas diversas instâncias administrativas. Faltaram macroiniciativas reformadoras por parte do governo federal, e os governos locais se sobressaíram. Esta também foi uma característica observada em algumas experiências na Espanha (LONGO, 2007). Na Alemanha, os municípios têm o direito de regulamentar de forma autônoma e, em concordância com a lei, todas as questões da administração local. A Repartição Pública da Administração Municipal (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement - KGSt*), órgão que se dedica à organização da gestão pública em nível nacional, alertou para o fato de que a gestão municipal estava em risco. Em um relatório elaborado em 1993, a KGSt apontou que não só a capacidade de atuação no âmbito financeiro dos municípios, mas também o relacionamento com os cidadãos requeriam uma drástica mudança. Segundo o referido relatório, a Alemanha precisava reformar a gestão municipal de forma a poder reagir às crises com muito mais flexibilidade do que seria possível dentro da estrutura nacional existente. Assim, os princípios da *New Public Management* foram introduzidos na Alemanha a partir dos anos 90, primeiramente em nível municipal, passando depois para os níveis estaduais e federal. A flexibilidade das administrações municipais para implementar as reformas e a proximidade com

o cidadão contribuíram para o protagonismo que os municípios alcançaram no processo de implementação das reformas na Alemanha (MÖLTGEN, 2012).

Todavia, a existência de macrodiretrizes reformadoras globais não assegura o êxito das reformas. O fato de mudar o marco regulatório constitucional, num modelo *top-down*, não indica que a reforma será facilmente implementada e que as transformações previstas na legislação serão concretizadas. Ao revés, conforme observado no caso alemão, modelos *bottom-up* tendem a ser mais facilmente efetivados, por alcançarem maior legitimidade. Na Itália, por exemplo, foi realizada uma reforma global e profunda da função pública, sob a premissa da “privatização do emprego público” ou “laboralização”, sendo denominada por Sánchez Morón (1994) de uma verdadeira revolução constitucional (LONGO, 2007). O emprego público passou a ser regido pela lei civil comum, ficando de fora dessa transformação apenas alguns elementos da GRH, como o recrutamento, e algumas carreiras como a de juízes, diplomatas e as forças armadas. Mas os novos regulamentos não foram totalmente aceitos e postos em prática (RUFFINI, 2000), uma vez que, para desenvolver uma nova e efetiva gestão de pessoas, era preciso desenvolver as competências dos dirigentes e mudar o *ethos* da gestão, no âmbito da administração pública (LONGO, 2007). Em muitos países, especialmente aqueles da Europa do Sul, o sistema político-administrativo demanda a alteração da legislação para a implantação de reformas, ignorando que a legislação não é suficiente para efetivar as mudanças necessárias.

Considerando os diversos fatores que podem impactar o processo de reforma administrativa no setor público, consolidados no Quadro 1, um ambiente propício para reformas administrativas deve contar com valores como desempenho, ou performance, e eficiência. As iniciativas de RH mais importantes para aliar tais valores à gestão de pessoal são: a modernização das práticas de recrutamento, as reformas para aumentar a flexibilidade na estrutura do emprego e carreiras e a gestão por desempenho dos servidores (OECD, 2010). Na mesma linha de raciocínio, Longo (2001) alude que, para que as mudanças se consolidem, é preciso que as organizações se empenhem para promover novos valores: inovação, eficiência e flexibilidade. Tais valores são inerentes às reformas do setor público em que se tem alcançado significativa magnitude.



Quadro 1 - Fatores que interferem na implementação de iniciativas de flexibilização de RH nas reformas da administração pública

Fatores	Descrição
1) Características do sistema administrativo	Abrange o grau de maleabilidade dos arranjos administrativos, o grau de rigidez do marco legal, a estrutura do Poder Executivo.
2) Sistemas de governo e representatividade partidária	Refere-se ao relacionamento entre Executivo e Legislativo, como, por exemplo, se o governo é majoritário ou unipartidário, ou se o Legislativo é mais ou menos profissionalizado.
3) Agência responsável por implementar a reforma	A presença de uma agência dedicada exclusivamente à reforma pode contribuir para o êxito da sua implementação. Não obstante, há estudos que dizem que a existência de uma agência não interfere.
4) Grau de descentralização do governo	Quando um país divide internamente autoridade com os entes subnacionais, pode ter menos capacidade para implantar amplas e uniformes reformas. No entanto, falta de uniformidade intrínseca dos governos federais pode ser um ativo, quando um ente subnacional servir de piloto em relação a futuras reformas.
5) Diversidade de culturas administrativas	Alguns países têm uma cultura do Estado de Direito muito arraigada, o que demanda mudanças na legislação para que as reformas aconteçam. Outros possuem uma estratégia mais dialógica devido à proximidade com os cidadãos.
6) Uso de projetos-piloto	As estratégias de projetos-piloto permitem testar as mudanças em uma população menor, para depois ampliá-la e implantá-la de forma geral.
7) Legitimidade Administrativa	Consiste no suporte político para a implementação das reformas, na presença de lideranças fortes e comprometidas, na burocracia <i>street level</i> alinhada com a reforma e na abertura para o diálogo com a sociedade.
8) Competência dos dirigentes	Ainda que a reforma tenha apoio da liderança e da própria sociedade, é necessário um corpo diretivo preparado para implementar as ações da reforma.
9) Corporativismo	Quanto mais forte é o corporativismo dos funcionários, menores tendem a ser as chances de implementar reformas que restrinjam direitos dos servidores.
10) Força dos sindicatos	Quanto mais fortes são os sindicatos, menores tendem a ser as chances de implementar reformas que restrinjam direitos dos servidores.

Fonte: Manning(2009); Longo (2007\_); Kamarck *et al.* (2003); Pollit e Bouckaert (2000); Siedentopf (1990); Möltgen (2012); Ruffini (2000).

A Nova Zelândia pode ser considerado um país que se sobressaiu na implementação das reformas da administração pública e contou com a promoção dos valores destacados por Longo (2001). No que tange à eficiência, reduziu significativamente (50%) dos seus quadros

efetivos de 1980 a 1997. Embora a mensuração da eficiência e de outros ganhos seja difícil, especialmente à luz da reestruturação organizacional e das mudanças nas bases de medição, evidências sugerem que os departamentos estão fornecendo melhores serviços com menos recursos e que a administração departamental de caixa e ativos fixos tem melhorado como resultado das informações adicionais fornecidas pela contabilidade de exercício no período de 1980 a 1997 (PALLOT, 1998).

Em relação à flexibilidade na contratação, o país conta com grande maleabilidade na gestão dos funcionários públicos, não havendo qualquer distinção na legislação dos trabalhadores públicos e privados, possui práticas de segurança no emprego alinhadas com a iniciativa privada e adotou contratos com prazo determinado. Também adotou a descentralização da GRH, registrando um importante nível de descentralização para os ministérios e agências, o que possibilitou a adaptação das práticas de RH às necessidades de cada agência ou ministério. De forma inovadora, a Nova Zelândia adotou um modelo de gestão estratégica articulado com o orçamento, que tinha como princípio fundamental a transparência e que adotava como importante instrumento de alinhamento vertical e horizontal um processo deliberativo de contratualização de resultados. O modelo de gestão neozelandês buscava lidar com a complexidade de articular o interesse público e depois fazer escolhas políticas e éticas para melhor servi-lo.

Compreendido o movimento de reformas do serviço público de forma mais ampla e os principais fatores que influenciam o seu processo de implementação, as próximas seções destinam-se a apresentar e a analisar as mudanças específicas ocorridas na gestão de recursos humanos da administração pública no âmbito das reformas do Estado.

## **2.5 As mudanças na gestão de pessoas ao longo das Reformas de Estado**

Não obstante as reformas do setor público terem sido implementadas em diversos países trazendo, em seu arcabouço, objetivos semelhantes, guardam singularidades no tempo e no espaço (BRESSER-PEREIRA, 1996). Uma das questões que mais influenciou o movimento das reformas do Estado foi a gestão de recursos humanos. A demanda por uma nova perspectiva de gestão de pessoas, que permita maior flexibilidade para lidar com questões de pessoal, baseou-se na retórica da necessidade de maior capacidade de resposta e maior eficiência do governo. Nesse sentido, a flexibilidade, de natureza operacional, refere-se simplesmente às

capacidades gerenciais que podem ser configuradas rapidamente, a fim de fornecer uma resposta rápida às mudanças ambientais que são familiares ou rotineiras em uma organização (VERDU-JOVRE *et al.*, 2004). No mesmo sentido, Marini (2003) apresenta o conceito de flexibilidade administrativa, cujo objetivo é permitir a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos, concedendo-lhes a autonomia necessária para o alcance dos resultados. Tais mudanças demandam um modelo com práticas de RH mais flexíveis, que dotem as organizações de capacidade para alterar os parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas, quando as orientações estratégicas o exigirem (BHATTACHARYA *et al.*, 2005).

Dentre as estratégias de ação priorizadas no âmbito das políticas de gestão de pessoas no setor público para enfrentar os novos desafios (KLIKSBURG, 1994; OCDE, 2001), destacaram-se aquelas constantes do Quadro 2.

Quadro 2 - Estratégias reformistas priorizadas no âmbito das políticas de gestão de pessoas

<b>Estratégias reformistas de RH</b>
1) Corpo gerencial habilitado para lidar com as especificidades da gestão pública
2) Descentralização das atividades de gestão de pessoas
3) Reduzir os quadros de servidores
4) Romper com a lógica da estabilidade do emprego
5) <i>Empowerment</i> dos gestores públicos para incentivar os funcionários a conseguir bons resultados
6) Relacionar-se com os atores envolvidos e focalizar nos problemas estratégicos
7) Capacitar, remunerar com equidade e avaliar pelo desempenho
8) Focalizar o cidadão, buscando tornar menos contraditórias as visões do serviço público
9) Resgatar a legitimidade da função pública junto à sociedade, banindo as práticas associadas à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção

Fonte: Kliksberg, 1994; OCDE, 2001.

Não obstante a diversidade de iniciativas no campo de gestão de pessoas que foram adotadas, o eixo orientador das ações de recursos humanos implementadas nas reformas foi a

flexibilidade. E não restrita à percepção de flexibilidade que considera as pessoas como restrição e centrada na redução de custos de pessoal, mas, também, sob o espectro da flexibilidade da gestão de recursos humanos como apoio à criação de valor por parte das pessoas (LONGO, 2007). A flexibilidade foi um princípio, e não um programa ou um projeto que contemplasse um conjunto de ações das reformas administrativas. No primeiro sentido, foi uma diretriz que perpassava os mecanismos reformadores de gestão de pessoas, apresentando-se de maneira diversa nos países que implementaram reformas no setor público.

### 2.5.1 A gestão de pessoas em um novo modelo de gestão pública

Novas práticas de gestão de pessoas foram incluídas na agenda de reforma do setor público. As noções tradicionais de plano de carreira, estabilidade, empregos vitalícios e das condições de trabalho foram modificadas pelas práticas e princípios da NPM. Não obstante a coincidência genérica nos conteúdos das reformas da gestão pública do emprego e dos recursos humanos, a diversidade e as variações de intensidade observadas na implementação das reformas são significativas, no que tange ao alcance das mudanças nos vários países onde elas ocorreram (LONGO, 2007).

A gestão de recursos humanos no setor público tem sido caracterizada pela criação de estruturas e processos mais flexíveis, a saber: processos seletivos realizados pelos dirigentes de cada entidade, com plena autonomia para conduzi-lo; formas distintas de contratos de trabalho, com crescente incremento de contratos por prazo determinado; políticas salariais que contemplam remuneração variável de acordo com os resultados alcançados, adoção do modelo de gestão por competências, aumento da mobilidade, com a criação de carreiras transversais, entre outros.

A extinção de estruturas de RH fortemente centralizadas com a transferência de atividades de GRH para as unidades setoriais de RH dos órgãos — desconcentração — e o conseqüente aumento da responsabilização dos gestores de linha pela gestão dos seus funcionários — descentralização — (BROWN, 2004) também caracterizaram o movimento de reforma da GRH da administração pública. A conveniência da transferência de ao menos algumas das responsabilidades da GRH dos departamentos centrais para as organizações individuais, e das instâncias técnicas especializadas para a linha executiva, foi um dos consensos que ninguém discute ao se falar de reforma administrativa (LONGO, 2007). Segundo

Tessema *et al.* (2009), o desempenho aumenta à medida que as organizações atingem um equilíbrio entre centralização e descentralização das funções de RH. Isso implica que há algumas funções que o centro deve influenciar, principalmente as políticas e estratégias de RH, enquanto outras devem ser descentralizadas, tais como atividades mais específicas e operacionais de RH (BARON e KREPS, 1999).

Nesse sentido, configura-se uma importante mudança no papel dos serviços centrais de pessoal: passaram da função de controladores a consultores internos, auxiliando os gestores de linha no exercício da gestão da sua equipe. Ulrich (1998) defende que a área de recursos humanos não perdeu poder dentro das organizações; ao revés, teria incorporado papéis mais nobres e estratégicos, tais como: de consultor interno, de assessor de investimento em capital humano e de propulsor da inovação, exercendo um importante papel de agente de mudança. Entretanto, esta opinião não é unânime. McGuire *et al* (2008) argumentam que um maior envolvimento dos gerentes de linha na prática de ações de gestão de pessoas pode desvalorizar a importância do RH, uma vez que não consideraria a natureza especializada da disciplina. Cunningham e Hyman (1999) afirmam que, a menos que o RH ganhe maior representação nas equipes de alta administração, essa nova abordagem de gestão de transferir as atividades de gestão de pessoas para os gerentes de linha diminui a importância do RH dentro da organização. Os autores sugerem que encontrar aliados entre os gerentes de linha pode promover uma imagem mais favorável do RH na organização, mas esta aliança pode ser insuficiente para promover sua importância estratégica na organização.

No entanto, a resistência dos gestores de linha e das unidades de RH em assumir esses novos papéis influenciou fortemente a velocidade e a consolidação das reformas (LONGO, 2007), que, apesar da clareza do discurso, em boa parte das experiências, não foi institucionalizada. Ademais, as outras unidades da organização e o próprio nível estratégico dos órgãos têm dificuldades de compreender os novos papéis do RH, em especial aqueles de natureza estratégica, tendo em vista o caráter predominantemente operacional que as unidades de RH tradicionalmente exerciam. Destaca-se, ainda, que, pelo menos no setor privado, a demissão é um dos modos mais comuns de realizar reformas.

Alguns dos principais argumentos para descentralizar funções de RH são os ganhos com flexibilidade, inovação, capacidade de resposta e melhor tomada de decisões e, portanto, maior eficiência e eficácia (CAYER, 2004; CONDREY, 1998; HAYS e KEARNEY, 2001). Localmente, planos específicos podem ser adaptados, respeitando-se as peculiaridades das áreas, usando informações detalhadas e atualizadas que estão disponíveis apenas no âmbito

local. A redução da carga de trabalho nas estruturas centrais do governo pode aliviar o pessoal dedicado a analisar assuntos mais estratégicos, em relação àqueles que atuam no processo decisório operacional ou rotineiro.

No entanto, há muitos paradoxos no entendimento e na implementação de um sistema de RH descentralizado. Smoke (2003) observou que “a descentralização é um fenômeno complexo e frequentemente um tanto elusivo”. A questão de como as funções gerais de RH devem ser organizadas tem atormentado a administração pública, em razão de tentar conciliar valores, por vezes, incompatíveis. Entre esses valores, destacam-se os de mérito, liderança executiva, responsabilidade política e flexibilidade gerencial, bem como representatividade (BARBERIS, 1998; ROCKWELL, 2005). Pode haver um *trade-off* entre os valores de mérito e flexibilidade gerencial, por exemplo, uma vez que políticas meritocráticas, geralmente, estão dispostas em lei, o que pode trazer um grau de rigidez que cria entraves a uma atuação flexível. Também pode haver certa tensão entre a liderança executiva e a responsabilidade política, tendo em vista que a liderança executiva atua com racionalidade para o alcance de resultados, e esta racionalidade pode ser, por vezes, incompatível com o compromisso político assumido pela liderança junto aos seus eleitores. As eventuais contradições entre os valores supracitados podem estar reproduzidas nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Tais argumentos justificam o cuidado que deve ser tomado pelos governos no processo de descentralização das funções de RH.

O novo modelo de gestão de recursos humanos da NPM introduziu a noção de que as pessoas têm capacidade de alcançar resultados, junto aos gestores de linha, desde que recebam orientações estratégicas dessas lideranças. Neste sentido, o gerente de linha passa a desempenhar um papel fundamental: transformar as prioridades organizacionais em padrões e objetivos de desempenho individual dos empregados sob sua gestão, comunicá-los de forma adequada e obter o compromisso das pessoas para o alcance dos propósitos organizacionais (LONGO, 2007). Assim, o foco seria manter as pessoas que poderiam alcançar os resultados desejados e acabar com a ideia de estabilidade geral para todo o corpo de funcionários (BROWN, 2004). No entanto, os governos não saberiam precisamente quais seriam os funcionários mais produtivos para poder fazer um programa de *downsizing* seletivo e assertivo, porque não contariam com excelentes ferramentas de avaliação de desempenho e produtividade. Assim, se fizerem um programa em que os servidores voluntariamente possam se oferecer para se desligar do governo, mediante incentivo financeiro, poderiam perder os funcionários mais produtivos, tendo em vista que estes teriam melhores chances de se

reposicionar no mercado de trabalho. Caso sejam oferecidos pacotes de compensação que supram a perda dos benefícios intangíveis presentes no setor público, esses trabalhadores provavelmente sairiam (DIAZ, 2006). Este fato poderia trazer um efeito bastante perverso, uma vez que os governos contariam com um número menor de servidores menos capacitados para assumir as atividades dos funcionários que foram desligados, o que poderia levar a uma queda da produtividade.

Ainda assim, o sistema de recursos humanos preconizado pela NPM baseava-se na gestão do desempenho para formar uma força de trabalho flexível e produtiva. Esta estratégia encontra como principal obstáculo a falta de preparo dos gestores de linha para lidar com as funções de gestor de pessoas da sua equipe de trabalho (LONGO, 2007). Para superar esta barreira e conseguir uma mudança efetiva do perfil dos gestores públicos, faz-se necessário oferecer condições legais e materiais para tal. Todavia, nem sempre o nível estratégico entende esta necessidade, ou, ainda que compreenda, não a trata como prioridade para o governo. Este ponto já foi destacado por Ruffini (2000) e Longo (2007) como um dos fatores que põe em risco o êxito da implementação de iniciativas de recursos humanos reformistas.

Além disso, a obtenção de melhoras nos resultados decorre do crescimento profissional das pessoas, ou seja, do desenvolvimento das competências que precisam ser aprimoradas ou adquiridas. A utilização de métodos de avaliação que ampliam o universo de atores envolvidos, em particular a 360 graus — que envolve subordinados, superiores, colegas de trabalho, clientes e fornecedores internos e externos —, pode contribuir para identificar as áreas de melhora e de desenvolvimento pessoal e profissional das pessoas e equipes de trabalho (LONGO, 2007). No entanto, estudos posteriores revelaram que os modelos de avaliação de desempenho, especialmente, aqueles atrelados ao pagamento de remuneração variável, não estão funcionando bem em grande parte dos países da OCDE (CARDONA, 2007). Ittner *et al.* (2003) e Goddard *et al.* (2000) mostram que a ligação da avaliação de desempenho com a atribuição de recompensas pode resultar em comportamentos disfuncionais, incluindo jogos, visão em túnel, negligenciamento de tarefas e visão de curto prazo. Esta lógica pode gerar uma visão míope dos resultados alcançados, fazendo com que as pessoas joguem com as regras para atingi-los, o que, muitas vezes, prejudica a efetividade do resultado. Ademais, podem provocar uma visão restrita direcionada ao alcance do resultado formal, deixando de lado o exercício de tarefas e a produção de outras metas tão importantes quanto aquelas pactuadas. Além disso, o nível de subjetividade dos processos de avaliação de desempenho impactou negativamente o comportamento dos funcionários e provocou certa desmoralização do processo de vinculação

de remuneração variável ao desempenho (MARSDEN e FRENCH, 1998; DOWLING e RICHARDSON, 1997; MARSDEN e RICHARDSON, 1994; HEERY, 1996).

É nesse contexto de dificuldades de implementação de reformas que o desempenho de gestores e servidores é visto como um fator-chave para alcançar resultados e foi colocado no centro de várias estratégias de reforma do setor público. Outra iniciativa adotada por vários governos foi a gestão de competências como ferramenta estratégica para alcançar um desempenho mais eficiente e um serviço civil mais ágil, bem como apostavam no modelo de competências para facilitar a mudança cultural (SIUGZDINIENE, 2006) proposta pela *New Public Management*. A gestão por competências está focada nas qualidades e características do indivíduo, que geram determinados comportamentos. A grande adesão ao modelo deve-se ao fato de que, observado o contexto, a gestão de pessoas permitiria identificar quais comportamentos os funcionários deveriam ter para gerar os resultados esperados pela organização. Assim, as organizações poderiam atrair pessoas com os comportamentos desejados ou desenvolvê-los nos funcionários da organização. Este modelo pressupõe que a lógica das competências será utilizada em todos os subsistemas de recursos humanos: seleção de pessoal, planejamento de carreiras, sucessão, avaliação de desempenho e o desenvolvimento pessoal. Ressalta-se, contudo, que a introdução e implementação de gestão de competências requer forte vontade política, compromisso e a definição de políticas flexíveis de recursos humanos (SIUGZDINIENE, 2006) e alinhadas à lógica de competências. Além de demandar uma conceituação do que seja competência, o processo e os conceitos precisam ser apropriados e compreendidos pelos funcionários públicos e é necessário desenvolver habilidades e conhecimentos suficientes na administração pública para desenvolver e implementar a estratégia. A introdução de políticas de gestão de competências, como parte da agenda de reformas nos países em desenvolvimento, para ser eficaz, requer uma cuidadosa avaliação para verificar se as pré-condições supramencionadas estão presentes (SIUGZDINIENE, 2006).

No que tange ao planejamento dos postos de trabalho, foi realizado de forma a definir os cargos com atribuições mais amplas e polivalentes, o que ocorreu em alguns países no âmbito da adoção da gestão por competências e, por outros, por meio de uma reorganização dos postos de trabalho. O modelo de posições muito especializadas dá lugar ao exercício de funções multiespecializadas, com grande ênfase em desempenho e medidas de resultados. Houve uma ampliação da descrição dos cargos, tanto no sentido horizontal quanto no sentido vertical. Na horizontal, aumentou-se o número de funções do titular do posto, no caso de necessidade da organização, ou reduziram o grau de especialização e padronização ao mínimo compatível com



a eficiência e qualidade do trabalho. A ampliação horizontal de cargos permite a redução e simplificação dos sistemas de classificação de postos de trabalho, utilizada em muitas burocracias públicas que realizavam a caracterização exaustiva de funções, geralmente, legalmente prevista. Esta prática fomentava a preservação de redutos funcionais baseados na rotina que ficavam protegidos de qualquer demanda mínima de versatilidade. A Califórnia possuía 4.500 classificações de postos de trabalho, das quais 1.600 se referiam a pouquíssimos funcionários, em torno de cinco, aproximadamente, as quais foram agregadas em faixas que contemplavam atribuições mais amplas (THOMPSON e CACHARES, 2000). No estado de Washington, o novo sistema de classificação consolidou 750 postos de trabalho existentes em apenas quatro faixas amplas. No sentido vertical, ampliou-se o leque de níveis em que se classificam as funções que possam vir a ser exigidas do ocupante do cargo. O objetivo era aumentar a versatilidade dos cargos e, conseqüentemente, a flexibilidade com que a organização possa dispor dos recursos humanos em contextos de mudança, permitindo um melhor aproveitamento da força de trabalho. Na Holanda, por exemplo, os governos locais utilizaram a designação de pessoal "em serviço geral", possibilitando uma flexibilidade funcional mais ampla do que a adotada anteriormente. O Serviço Nacional de Saúde britânico adotou a estratégia de *mixing skilling* propondo o cruzamento transversal das fronteiras nos campos de médico, paramédico e enfermagem, em casos como em pequenas cirurgias e no emprego de certas tecnologias de diagnóstico (LONGO, 2007).

Outro importante objetivo da reforma foi reduzir a superproteção do emprego público e a conseqüente garantia da estabilidade, sem afetar, na medida do possível, as garantias próprias dos sistemas de função pública. Por um lado, foram redesenhados os estatutos de emprego dos servidores públicos, incorporando a possibilidade de rescisão. Por outro lado, foram introduzidas e ampliadas modalidades contratuais mais flexíveis, que não implicam estabilidade no emprego (LONGO, 2007). Cogburn (2000) alude que a desregulamentação do regime de pessoal no setor público acarretou um aumento no número de empregados contratados em regime parcial de tempo, sugerindo uma relação entre essa desregulamentação e a segurança no emprego dos funcionários públicos nos estados americanos.

Ficou evidente que as reformas provocaram alterações na forma pela qual o setor público interage e formata as relações com organizações externas. As mudanças na forma de prestação de serviços mudaram a natureza das relações entre a administração pública e outros setores, em especial, com a sociedade (BROWN, 2004). As contratações e licitações foram realizadas sob novos modelos de prestação de serviços baseados no mercado. A maior

competição entre organizações de prestação de serviços e terceirização pressionou as organizações da sociedade civil a responder a tipos mais amplos de prestação de serviços sob condições de concorrência ou por meio de acordos contratuais que especificam mais de perto a forma como os recursos humanos são empregados para fornecer serviços. Isso significou maiores expectativas por parte dos órgãos de financiamento do governo em relação às organizações da sociedade civil para assegurar uma melhor organização estrutural e recursos humanos mais capacitados para prestar serviços (BROWN, 2004). Na Holanda, os principais serviços sociais — educação, saúde e assistência social — vêm sendo prestados aos cidadãos por organizações sem fins lucrativos, por meio de contratos de serviço. Uma das consequências da adoção deste modelo foi o relaxamento das regulamentações na área de gestão de pessoas, bem como uma diferenciação entre a GRH das diversas organizações prestadoras de serviço (LONGO, 2007), tendo em vista que passam a ter mais autonomia para gerir seus recursos humanos. Ao mesmo tempo que essa autonomia pode gerar maior flexibilidade para gerir as pessoas de acordo com as necessidades da organização, também pode enfraquecer o espírito de corpo desses trabalhadores, no que tange ao pleito por direitos e garantias trabalhistas, levando à precarização do trabalho.

Os principais objetivos da terceirização para a maioria das organizações governamentais são economizar custos e obter eficiência operacional na execução de suas funções, configurando-se num modelo de negócios que ajudaria os executivos do governo a alcançar esses objetivos. No entanto, a terceirização do setor público carregou um registro misto de sucesso, fracasso, elogios e críticas (HUNTER e HEALY, 2001). Há vários estudos que demonstram resultados positivos da utilização da terceirização. Seader (2007) alude que a terceirização nos EUA resulta em economia de custos de 10 a 20% em relação ao sistema de entrega tradicional, e, às vezes, a redução de custos chega a 40%. Outro exemplo apresenta que uma redução de custos de 30% foi reportada pelo governo australiano no ano de 2004 (KOCH *et al.*, 2004). Todavia, estudos demonstram que há grandes variações entre os resultados, sendo que, em alguns casos, a terceirização resultou em aumento de custo (GARIFFITHS e FIGGIS, 1997). Ademais, a terceirização só pode resultar em menores gastos do governo e alocação mais eficiente de recursos, se os salários dos funcionários diminuírem (Jensen e Stonecash, 2004) e a qualidade dos serviços piorar (JENSEN e STONECASH, 2004; HART *et al.*, 1997). Caso a redução observada nas despesas seja resultado de salários reais mais baixos para os trabalhadores, não haverá ganho de eficiência com a terceirização, mas uma transferência da renda econômica dos trabalhadores para o governo (QUIGGIN, 1994).

As dimensões das mudanças do emprego no setor público indicam que a gestão de recursos humanos teve um impacto significativo na reforma da administração pública. Ampliação das habilidades, reestruturação dos padrões de carreira, extinção de promoções por antiguidade, maior ênfase em condições de equidade e fim de categorias rígidas de emprego são ícones da mudança da gestão de pessoas na NPM (BROWN e RYAN, 2003).

Mas esse conjunto de inovações tem sido muito criticado por minar as condições de emprego e oportunidades para desenvolvimento na carreira. A forte redução do quadro e a prática da subcontratação contribuíram para piorar a qualidade da prestação de serviços. A adoção de práticas e princípios da NGP trouxe, como consequências, cortes nos benefícios e salários dos empregados, redução de pessoal e mudança na cultura organizacional e na estrutura dos órgãos (BLACK e UPCHURCH, 1999). Segundo Longo (2007), na maior parte dos países da OCDE, as reduções de pessoal não configuraram um propósito planejado de forma consistente. Com a introdução do planejamento estratégico na gestão de recursos humanos, as reduções caracterizaram-se como um esforço coletivo e generalizado, baseado numa mudança de valores e incentivos, cujo eixo é a melhora da eficiência do sistema, mediante a redução de custos (LONGO, 2007), ou seja, um retorno ao gerencialismo.

### 2.5.2 Elementos necessários à gestão de recursos humanos nos modelos pós-Nova Gestão Pública

O movimento pós-Nova Gestão Pública — que visa à inclusão da sociedade em um projeto articulado com a modernização da gestão pública — demanda um sistema de gestão de recursos humanos com novas características. As organizações precisam ser mais abertas e participativas, precisam investir no desenvolvimento das lideranças e estimular o *empowerment* dos gestores (TARRAGÓ *et al.*, 2015). Tais iniciativas já vinham sendo desenvolvidas em alguns países ainda na NPM, mas tornaram-se fundamentais à gestão de recursos humanos dos modelos pós-Nova Gestão Pública. O paradigma de governança trouxe à tona novas abordagens e conceitos para tornar a administração pública mais responsiva às demandas dos cidadãos e de outras partes interessadas. Ao mesmo tempo, curiosamente, alguns dos primeiros e mais entusiastas adotantes do modelo da NPM, como Austrália e Nova Zelândia, redescobriram as virtudes da administração pública tradicional weberiana, em particular, o valor dos princípios de imparcialidade e mérito (UN/DESA, 2005).

A abertura e participação nas organizações públicas, a fim de permitir maior participação social e transparência, refletiram na área de recursos humanos. Alguns especialistas têm destacado a relação entre estas mudanças e a orientação para a flexibilidade trabalhista. Isto implica, por exemplo, facilitar acesso à capacitação e ampliar a esfera de decisão das pessoas sobre como dirigir o uso da oferta formativa na sua carreira (BRUGUÉ, 2009). Colocar à disposição dos funcionários mecanismos de avaliação de sua competência e de seu potencial, auxiliando-os a identificar as linhas de desenvolvimento mais adequadas, configura um estímulo à gestão autônoma da carreira (LONGO, 2007). A responsabilização no modelo de governança responsiva exige novas formas de qualificação e liderança por parte dos funcionários públicos, exigindo que sejam politicamente imparciais e socialmente responsáveis, mas também politicamente conscientes e sensíveis. A ética profissional e pessoal pode, em tais circunstâncias, ser cada vez mais importante e exigir uma atenção crescente nas futuras estratégias de recursos humanos (UN/DESA, 2005).

O aumento da transparência também deve ser observado nas relações com os empregados. Iniciou-se um processo de quebra de paradigma em relação ao compartilhamento de informações da organização, inclusive daquelas mais sensíveis. Contrariando as percepções convencionais da gestão do pessoal, houve uma abertura das informações estratégicas, antes reservadas a um pequeno círculo do poder (LONGO, 2007). Não obstante os riscos, a prioridade era estimular o sentido de pertencimento, de compromisso profissional com os objetivos das organizações. Ademais, o estabelecimento de relações transparentes é fundamental para gerar confiança, elemento-chave para estimular o diálogo, tão necessário às organizações deliberativas (BRUGUÉ, 2009).

Outro fator fundamental para a construção de uma organização que dialoga é a autonomia (BRUGUÉ, 2009). Nessas reformas, o enfoque dado ao *empowerment* está na transferência de poder de decisão da forma mais ampla possível para uma pessoa, responsabilizando-a pelas consequências dos seus atos. As teorias sobre motivação acentuam a identificação da pessoa com a tarefa, salientando, na medida do possível, a percepção de responsabilidade pela execução da atividade e dos resultados gerados. O *empowerment* também pode ser observado na criação de equipes de trabalho autogeridas, por meio de uma combinação de descentralização da decisão e de interação entre as pessoas. Novamente, o estímulo ao diálogo e à autonomia do indivíduo para discutir as questões de interesse da organização nas equipes e entre diversos grupos mostra-se como estratégia relevante para a produção de soluções inovadoras (NONAKA e TAKEUCHI, 1995).

A descentralização das decisões, sob o prisma do indivíduo e de equipes, também contribui para a horizontalização das organizações, eliminando a estrutura de hierarquias intermediárias — por meio da extinção de gerências médias — e tornando as estruturas mais planas. Estas estruturas contribuem para o fluxo de informações ascendente, descendente e lateral, (LONGO, 2007) o que também facilita as interações e o diálogo entre os indivíduos. Onde não há este tipo de desenho, ou onde a descentralização é insuficiente, ou retórica, restará comprometido um elemento fundamental da responsabilidade dos dirigentes públicos (LONGO, 2007).

Como contraponto deste espaço descentralizado, no qual o gestor tem uma margem significativa para decidir, têm-se mecanismos formais de *accountability*, que possibilitam que os dirigentes públicos prestem contas dos resultados. Neste caso, os simples mecanismos de avaliação de resultados são insuficientes para resolver todos os problemas de responsabilização pelo desempenho na gestão pública. A prestação de contas deve ser multifacetada para ser eficaz, e isso impõe novas exigências ao discernimento e ao profissionalismo dos funcionários de alto escalão. Sua liderança é essencial para preservar valores importantes de imparcialidade e integridade, ao mesmo tempo que promove fluxos de comunicação e mecanismos consultivos de interação com a sociedade. São responsáveis, ainda, por garantir a boa gestão da prestação de serviços públicos em resposta às necessidades e direitos dos cidadãos. Cada uma dessas funções de liderança requer um nível muito alto de habilidades (UN/DESA, 2005).

Os dirigentes públicos atuam em situações que exigem frequentemente melhor manejo da complexidade (LONGO, 2007). A implementação das reformas exige o trabalho efetivo desses atores. Sem eles, os melhores instrumentos e técnicas de gestão estariam fadados ao fracasso. A Administração Deliberativa vai exigir dos dirigentes atributos ainda mais diferenciados. Neste modelo, é essencial reduzir a cadeia hierárquica interna, substituindo a liderança autoritária solitária pelo equilíbrio e empatia próprios do líder mediador. “Aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa” (TARRAGÓ *et al.*, 2015). Ao mesmo tempo, este dirigente deve ser capaz de atuar como grande articulador e concertador de arranjos intra e interorganizacionais, desenvolvendo habilidades relacionais que ativem o Estado-rede (CASTELLS, 1998).

Mesmo onde a reforma é viável e onde os formuladores de políticas decidiram se comprometer com movimento reformista, a liderança ainda é necessária para implementá-la de forma efetiva. Embora os países bem-sucedidos no fortalecimento da administração pública

tenham adotado diferentes estratégias de reforma, todos eles tinham em comum uma liderança que possuía a capacidade de tomar decisões difíceis e de implementá-las. A experiência da reforma, além disso, mostra que os líderes de sucesso são ativos; e a liderança pode ser delegada apenas até certo ponto (UN/DESA, 2005).

Quadro 3 – Principais características do modelo de GRH adotado no sistema burocrático, na Nova Gestão Pública e na pós-Nova Gestão Pública

<b>Características</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>pós-Nova Gestão Pública</b>
<b>Natureza do sistema de serviço civil</b>	Carreira civil limitada e fechada	Sistema baseado em posições, aberto e descentralizado	Aberto e regulado Carreira civil: outros cargos baseados em posições
<b>Perenidade do vínculo com o sistema de serviço civil</b>	Posse	Contratos por prazo determinado	Posse e prazo determinado
	Autoridade Central de RH independente	Atividade de GRH descentralizada	Sistema de regulação de RH; modelo de descentralização
<b>Arranjos institucionais</b>	Administração de Pessoal	gestão de recursos humanos	Gestão estratégica de RH e desenvolvimento
	Sistema Unificado de Pagamento	Contratos individuais	Sistema unificado de pagamento baseado em performance
<b>Evolução na carreira</b>	Experiência (tempo de serviço)	Baseada na performance	Baseada no conjunto de competências
<b>Política de pagamento</b>	Baseado na qualificação e na experiência	Baseada no trabalho com elemento de desempenho	Baseada no trabalho com elemento de desempenho
<b>Gestão do Desempenho</b>	Ética profissional	Acordo de desempenho	Avaliação 360° <i>Accountability</i>
<b>Gestão do Desenvolvimento</b>	Habilidades funcionais	Competências	Competências e habilidades relacionais

Fonte: adaptado com base em UN/DESA (2005).

Contudo, as reformas não avançaram com a devida velocidade, o que, em parte, pode ser atribuído à falta de capacidade dos dirigentes públicos para executar as transformações demandadas pelo movimento reformista, como apontado por Longo (2007), não obstante os obstáculos impostos pelo marco legal. Ademais, os gestores públicos não dispõem de mecanismos hábeis a estimular as novas características demandadas para os líderes. Por isso, a profissionalização de dirigentes tornou-se uma prioridade para os reformadores (MURRAY, 2000), e investir na formação de gestores públicos tornou-se uma prioridade para os sistemas de gestão de pessoas na administração pública.

Esse conjunto de práticas e tendências na GRH que surgiram com o movimento de reformas da administração pública foi dando novos contornos aos modelos de gestão de pessoas no setor público. O Quadro 3 sintetiza algumas das principais características da GRH ao longo dos movimentos reformistas, partindo do modelo burocrático, passando pela *New Public Management* até chegarmos no modelo pós-Nova Gestão Pública. A conotação de rigidez, clássica da burocracia weberiana, que caracterizava o emprego público em quase todos os países, sofreu uma consistente orientação de mudança no sentido da flexibilidade. O termo flexibilidade foi cunhado pela OCDE para sintetizar as orientações inovadoras na gestão do serviço civil e dos recursos humanos no setor público (LONGO, 2007).

No próximo capítulo, será realizada a apresentação da evolução das abordagens teóricas da gestão de recursos humanos, a partir das perspectivas de gestão estratégica até as novas tendências de RH, e será analisada a origem da flexibilidade na gestão de recursos humanos.

### **3. A ORIGEM DAS DISCUSSÕES SOBRE FLEXIBILIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (GRH)**

A gestão de recursos humanos (GRH) vem seguindo uma trajetória de aprimoramento e incorporação de abordagens teóricas ao longo do tempo, com a finalidade de oferecer perspectivas importantes e úteis sobre o papel das pessoas nas organizações. A partir da segunda metade do século XX, observa-se um crescimento da relevância da GRH em decorrência de mudanças que aconteceram no contexto mundial, tais como o crescimento da competição internacional, o aumento da complexidade e do tamanho das organizações, a elevação do nível educacional da força de trabalho, uma maior preocupação com a carreira e a qualidade de vida dos funcionários e mudanças demográficas da força de trabalho.

Nesse cenário, gerir pessoas passou a ser um pressuposto para a sobrevivência das empresas e uma estratégia necessária para que as organizações consigam alcançar vantagem competitiva sustentável. O contexto em que se insere a GRH é influenciado por forças de natureza política, econômica e cultural, bem como pelos interesses e pelas relações entre os diversos atores que nele atuam (COMPTON, 2009). Esse plexo de influências promove um ambiente de constante dinamicidade, dos quais surgem novos modelos de gestão e novas abordagens teóricas de recursos humanos.

Um dos principais aspectos de censura em relação às teorias normativas de RH refere-se ao determinismo associado à ideia de alinhamento estratégico como fator limitador da contribuição da gestão de pessoas, uma vez que ignora o seu potencial de gerar vantagem competitiva para as organizações (ALBUQUERQUE *et al.*, 2009). A partir dessas críticas, a gestão de pessoas evoluiu para o paradigma do potencial competitivo (MASCARENHAS, 2008), recebendo influência da teoria da visão baseada em recursos e das noções de competências e capacidades dinâmicas a serem apresentadas a seguir.

#### **3.1 Perspectivas estratégicas e as novas tendências da gestão de recursos humanos (GRH)**

A sofisticação do entendimento sobre a gestão estratégica de recursos humanos foi acentuada pelo desenvolvimento das teorias de estratégia empresarial. A Visão Baseada em Recursos (VBR) — *Resourced-Based View* (RBV) —, teoria academicamente reconhecida na década de 90, é uma perspectiva da estratégia que sustenta que a vantagem competitiva decorre



dos recursos e capacidades controlados pela empresa, os quais deveriam ter os seguintes atributos: serem valiosos, raros, inimitáveis e não substituíveis. Conhecido como VRIO (BARNEY *et al.*, 2001), o modelo aduz que a organização é considerada como uma coleção única de recursos existentes, com os quais deve operar e competir. Na perspectiva da VBR, o papel estratégico da gestão não se restringe à alocação de recursos, compreendendo também os processos de acumulação e as capacidades de coordenação e difusão desses recursos (PRAHALAD e HAMEL, 1997). Tais recursos e capacidades compreendem um pacote de ativos tangíveis e intangíveis, que incluem, por exemplo, habilidades gerenciais, processos e rotinas organizacionais, as informações e o conhecimento controlado pela organização. A RBV alça a GRH ao nível da discussão das teorias estratégicas, inserindo as pessoas como um dos principais recursos estratégicos da organização.

Segundo esta teoria, recursos e capacidades raros e valiosos proporcionam à empresa vantagem competitiva, o que influencia sua performance. Mas somente com o acréscimo dos atributos inimitáveis e não substituíveis aos recursos e capacidades é que a empresa seria capaz de explorá-los em todo o seu potencial, a fim de gerar vantagem competitiva e manter uma performance sustentável (BARNEY *et al.*, 2001). O atributo da raridade refere-se ao desenvolvimento e exploração de características diferenciadas dos recursos humanos.

No entanto, investir em habilidades gerais também é fundamental para manter a paridade competitiva entre as organizações, além de ser importante para atrair pessoas competentes, porque permite que o empregado tenha um conjunto de capacidades que interesse a qualquer empresa no mercado. Todavia, o diferencial que agrega valor à empresa centra-se nas habilidades específicas. Equipes ou grandes grupos de funcionários têm maior potencial para gerar vantagem competitiva sustentável, tendo em vista que a contribuição que podem oferecer é maior do que a soma das contribuições individuais. A contribuição da equipe é caracterizada pela complexidade e ambiguidade social, o que ressalta a sua especificidade e a torna difícil de ser imitada. O desenvolvimento da orientação para a equipe, com vistas à construção de times, estimula e envolve os funcionários em relações socialmente complexas, que beneficiam somente a organização na qual se desenvolvem, não sendo, portanto, passíveis de serem transferidas entre empresas.

Ações de RH que fomentem a confiança e as boas relações entre os funcionários são ativos específicos da organização que geram valor, são bastante raros e muito difíceis de serem imitados. O atributo da organização de não ser imitável, ou de ser de custosa imitação, está fortemente vinculado à personalidade, à cultura e à história única da organização como fonte

de vantagem competitiva, uma vez que tais ativos não conseguem ser replicados em outras empresas; também está relacionado com a capacidade que a empresa tem de focar sua atenção no sistema de RH, de forma que componha um sistema coerente e integrado; e não em práticas isoladas. A evolução das discussões sobre a RBV como forma de identificar as especificidades da empresa e compreender por que meios ela atinge a vantagem competitiva sustentável avança com os conceitos sobre capacidades e competências.

O conceito de capacidades dinâmicas introduzido por Teece *et al.* (1997) também está fortemente ligado ao desenvolvimento de vantagem competitiva de forma sustentável e veio oferecer uma perspectiva dinâmica à abordagem da VBR (BARNEY, 1991). A ideia de dinamicidade está estreitamente associada à de flexibilidade, de predisposição para as mudanças contínuas e necessárias ao alcance da sustentabilidade da vantagem competitiva. O conceito de capacidades dinâmicas refere-se à habilidade das empresas de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas rapidamente, mudando o ambiente (DANNEELS, 2010). Eisenhardt e Martins (2000) apresentam uma definição diferente, considerando capacidades dinâmicas como os processos por meio dos quais as empresas utilizam os seus ativos: por exemplo, as rotinas organizacionais estratégicas pelas quais as organizações alcançam novas configurações de recursos.

Várias críticas foram feitas ao conceito de capacidades dinâmicas. Por um lado, o construto tem sido questionado por ser vago e elusivo (KRAATZ e ZAJAC, 2001), misterioso e confuso (WINTER, 2003), abstrato e intratável (DANNEELS, 2008), e obscuro e tautológico (WILLIAMSON, 1999). Por outro lado, várias propostas e descobertas foram recentemente fornecidas e merecem consideração. Por exemplo, Helfat *et al.* (2007) fizeram tentativas significativas de oferecer outra definição. Consideram capacidade dinâmica como a capacidade de uma organização de propositadamente criar, ampliar e modificar sua base de recursos, que inclui ativos tangíveis, intangíveis e humanos, bem como os recursos que a organização possui, controla ou tem acesso preferencialmente. Ao mesmo tempo, outros pesquisadores fizeram novas sugestões relevantes. Menguc e Auh (2006) constataram que a capacidade de geração de capacidade dinâmica de orientação para o mercado é reforçada quando é adequadamente complementada com outros recursos transformacionais internos, como a capacidade de inovação. A interação significativa entre a orientação para o mercado e a inovatividade sugere que as empresas que possuem alta capacidade de inovação possuem capacidades dinâmicas mais consistentes para melhorar o desempenho da empresa. Pablo *et al.* (2007), por meio de estudos empíricos em uma organização pública, focaram o uso da capacidade dinâmica como

a aprendizagem através da experimentação, entendendo-a como uma abordagem estratégica para buscar a melhoria organizacional contínua. Schreyögg e Kliesch-Eberl (2007) abordam o tema das capacidades dinâmicas sob um modelo dual, que abrange o desenvolvimento de dois processos compensatórios: a prática recursiva de capacidades organizacionais distintas visando à excelência e eficiência; e, simultaneamente, o monitoramento reflexivo dessas capacidades, a fim de verificar sua operacionalidade contínua à luz de um ambiente potencialmente imprevisível. Espera-se que esta atividade de observação inicie uma mudança da capacidade, se necessário. O primeiro processo estimula a exploração regular de uma capacidade notável; e o outro desestabiliza essa prática, questionando continuamente seu ajuste ambiental contínuo.

Verifica-se, portanto, tratar-se de um campo fragmentado, o que reforça a necessidade de trabalhar uma nova conceituação para lidar com as críticas e incorporar esses novos desenvolvimentos teóricos e empíricos. Barreto (2009) propõe uma visão das capacidades dinâmicas como um construto multidimensional, tratando-as como o potencial da empresa para resolver sistematicamente os problemas, ser propensa a perceber oportunidades e ameaças, tomar decisões oportunas e voltadas para o mercado e para mudar sua base de recursos.

Não obstante a diversidade de nuances conceituais, a perspectiva das capacidades dinâmicas enfatiza que recursos estáveis não são capazes de gerar vantagem competitiva. Então, a organização deve ter a habilidade para implantar capacidades dinâmicas, avaliando os recursos e as capacidades no mercado em que a empresa opera. Especialmente em mercados mais ágeis, a capacidade de aprender e de mudar torna-se fundamental, demonstrando a relação entre capacidades dinâmicas e aprendizagem organizacional (WINTER, 2003; TEECE, 2007). Essas empresas têm que estar alertas às transformações do ambiente competitivo e aptas a se adaptar às mudanças do mercado mais rapidamente que seus concorrentes para, então, ter vantagem competitiva. Portanto, a habilidade para implantar as capacidades dinâmicas, inerente aos recursos humanos da organização, é uma competência organizacional que pode ser uma fonte de vantagem competitiva sustentável em qualquer mercado.

A criação das condições necessárias para o desenvolvimento das capacidades dinâmicas compete ao executivo de RH, em parceria com os gestores de equipe. Gestores de equipe e profissionais de RH devem ser capazes de fornecer e manter uma força de trabalho preparada e disposta a aprender e a se adaptar, por meio de um planejamento estratégico de recursos humanos que contemple práticas de gestão de pessoas — não somente de forma isolada, mas, especialmente, como parte de um sistema integrado e harmônico de RH —, a fim de gerar vantagem competitiva sustentável para a organização.

Nesse sentido, o conhecimento organizacional ganha um papel relevante como ativo que, juntamente a recursos e capacidades dinâmicas, é capaz de contribuir para a geração de vantagem competitiva. Manter a competitividade por meio da melhoria, combinação, proteção e, quando necessário, de reconfiguração dos ativos tangíveis e intangíveis do negócio da empresa é parte da perspectiva da capacidade dinâmica, que demanda gestão do conhecimento. O conhecimento pode ser adquirido tanto pela mente, pela reflexão, quanto por meio do corpo, aprendendo, fazendo e experimentando (VERA *et al.*, 2011). O conhecimento de mente e corpo é o conteúdo do processo de aprendizagem. A aprendizagem organizacional é o processo de mudança no pensamento e ação individuais e compartilhados, que é afetado por e inserido nas instituições da organização. Quando a aprendizagem de um indivíduo ou de grupo torna-se institucionalizada, a aprendizagem organizacional ocorre, e o conhecimento é inserido em repositórios não humanos (ARMSTRONG e FOLEY, 2003) como as rotinas, sistemas, estruturas, cultura e estratégia. Organizações de aprendizagem são lugares onde as pessoas continuamente expandem a capacidade de criar resultados desejados, em que padrões de pensamento são ampliados e nutridos, a aspiração coletiva é livre (VERA *et al.*, 2011) e as pessoas estão continuamente aprendendo a aprender (SENGE, 1990).

Neste contexto de reflexão sobre a relevância estratégica das pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais, num ambiente onde se intensificam a evolução tecnológica e a competitividade, principalmente após 1990, quando as organizações se deparam com novas lógicas de trabalho caracterizadas por baixa previsibilidade de tarefas (MASCARENHAS, 2008), a gestão de RH por competências revela-se um modelo de gestão de pessoas atrativo. Desenvolver certas competências individuais e organizacionais e, em especial, a competência superior por meio da qual os indivíduos podem flexibilizar sua atuação e adaptá-la a novas demandas de um ambiente competitivo e em constante transformação (WRIGHT *et al.*, 1998) pode fazer com que as organizações sustentem patamares superiores de resultados empresariais.

No seu conceito clássico, competências individuais são o conjunto de “características subjacentes a uma pessoa, casualmente relacionadas com uma atuação de sucesso num posto de trabalho” (BOYATZIS, 1982). Embora não exista unanimidade quanto ao conceito de competências, destacam-se três correntes conceituais que ajudam a explicar este construto: *i)* a corrente inglesa, que define competências como aspectos ligados à tarefa e à mensuração de desempenho e resultados; *ii)* a corrente francesa, que a indica como resultante de processos de aprendizagem; *iii)* e a corrente norte-americana, que a concebe como um conjunto de qualificações que permite ao indivíduo apresentar desempenho superior em determinada

circunstância. Boyatzis (1982) considera que a percepção do quadro é importante para que a pessoa possa atuar com comportamentos aceitáveis, entregando resultados para o meio em que se insere. McClelland (1973) define a competência como característica subjacente a uma pessoa, relacionando-se a uma performance superior na realização de dada tarefa, em determinada situação. Já Spencer e Spencer (1993) entendem que a competência é uma parte profunda e estável da personalidade, que tem relação com desempenho, influencia o comportamento e sua referência deve ter um padrão específico para determinada função.

Contestando a definição de competências associada ao estoque de conhecimentos e habilidades das pessoas, Zarifian (2001) e Le Boterf (2003), representantes da corrente francesa, procuraram associar o conceito de competências às realizações e àquilo que elas produzem ou entregam. O fato de a pessoa deter as qualificações necessárias para um trabalho não assegura que ela entregará o que lhe é demandado (DUTRA, 2008).

Logo, podemos considerar como competências individuais o conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos de uma pessoa que possibilita que ela desempenhe certos trabalhos ou execute algumas ações com dado nível de desempenho em certo contexto. É considerada como o saber-agir responsável e reconhecido, por meio do qual o indivíduo mobiliza, transfere e integra conhecimentos, recursos e habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo (FLEURY e FLEURY, 2001). Não se restringe a um estoque de capacidades que pode ser potencialmente mobilizadas, assumindo a condição de competência apenas quando mobilizadas para a realização de uma ação específica (RUAS, 2005).

Já a competência organizacional é uma articulação de recursos organizacionais, um aprendizado da organização, um saber-fazer coletivo e complexo, em especial, no que tange à coordenação de diversas habilidades de produção e à integração de múltiplas correntes de tecnologia (PRAHALAD e HAMEL, 1997). É o resultado de uma complexa harmonização de múltiplos recursos de natureza específica (humanos, tecnológicos, organizacionais), que permite que certas atividades sejam desempenhadas, com o objetivo de contribuir para o alcance da estratégia da organização. A formação de uma competência organizacional pode ocorrer progressivamente a partir da interação criativa das pessoas, formulação de proposições inovadoras, experimentação de soluções, desenvolvendo e utilizando recursos para resolver problemas e aproveitar oportunidades, promovendo a retenção do conhecimento em novas rotinas organizacionais. Logo, uma competência organizacional pode ser o resultado de um

processo particular de aprendizagem coletiva da organização, na qual se consolidam comportamentos específicos de determinado grupo (MASCARENHAS, 2008).

A discussão sobre o emprego da noção de competências nas organizações é extensa e permeada por controvérsias. Diversas dimensões do conceito são passíveis de críticas (MASCARENHAS, 2008). Brandão e Guimarães (2001) questionam o caráter inovador da gestão de competências, apontando que apresenta premissas comuns com a gestão de desempenho. A interdependência entre os atos de planejar, acompanhar e avaliar a atuação das pessoas são pressupostos tanto da gestão de competências quanto da gestão do desempenho. Em linha semelhante, Legge (2005) considera que a avaliação das competências seria mais um instrumento de controle gerencial sobre os indivíduos, à semelhança da avaliação do desempenho, mas agora dotado de mais flexibilidade em razão das exigências dos sistemas produtivos. Outra crítica aborda a associação da remuneração à avaliação de desempenho ou por competências como uma forma de reforçar na organização valores individualistas e desarticular a mobilização dos trabalhadores em torno de reivindicações coletivas, obscurecendo as dimensões sociais do trabalho e utilizando-a como instrumento de legitimação das decisões gerenciais, por meio de seu aparente caráter de objetividade e neutralidade (BRITO *et al.*, 2000; NEWTON e FINDLAY, 1998).

Discussões críticas questionam também o otimismo que marca o conceito de competências relacionado à ideia de requalificação, da busca de autodesenvolvimento. Estudos condicionam a requalificação associada à ênfase nas competências a outras dimensões do trabalho, entre as quais as condições técnicas, sociais, as relações de trabalho, as formas e cultura organizacional (FREYSSINET, 1984; CORIAT, 1988). Uma organização “qualificante” pressupõe uma cultura organizacional democrática, decisões pautadas em critérios claros e justos, negociação que considere os múltiplos interesses dos indivíduos no mesmo patamar que os interesses organizacionais e coletivos. Mascarenhas (2008) destaca que o otimismo de alguns autores em relação ao processo de requalificação deve-se, talvez, às características das relações de trabalho mais presentes em países desenvolvidos, nos quais têm mais relevância o jogo de interesses e forças sociais divergentes, capazes de interferir na evolução de organizações em direção a culturas mais democráticas. Vieira e Garcia (2002), Barros e Prates (1996) e Saraiva *et al.* (2004) analisam criticamente o discurso de cidadania e democracia organizacional em organizações brasileiras. As relações com base em autoritarismo, nepotismo, clientelismo e favoritismo, ausência de critérios claros e objetivos, cultura de lealdade, obediência cega e confiança e dedicação — características das empresas

brasileiras — restringem a justiça social, base para a lógica da gestão por competências, que premia os mais qualificados, além de não contribuir para um ambiente no qual as pessoas, efetivamente, assumem seus interesses em busca do autodesenvolvimento.

Para lidar com os desafios, a complexidade e a diversidade de demandas que envolvem as organizações contemporâneas, a função de RH também deve assumir papéis cada vez mais complexos. O ambiente competitivo no qual as organizações se inserem passa a exigir que os profissionais de RH, além da atuação operacional tradicional, atenham-se a funções estratégicas com vistas a criar valor para a organização. Inspirados no modelo de Evans *et al.* (2002)<sup>1</sup>, Tanure *et al.* (2010) propõem um modelo para analisar os novos papéis do RH, por meio de pesquisas em empresas brasileiras. A partir da relação entre a GRH e a performance organizacional, identificaram que no Brasil há a necessidade de se considerar quatro diferentes faces, as quais não são excludentes. A face do executor é a contribuição dada por Tanure *et al.* (2010) ao modelo de Evans *et al.* (2002), podendo ser considerada uma face anterior à do construtor. Em muitas empresas brasileiras, o RH limita-se à função burocrática cartorial, atuando apenas em processos de registro e movimentação de pessoas. Logo, a perspectiva do executor é a do fazer, da ação. No entanto, observa-se um desalinhamento entre as ações de gestão de pessoas, bem como um descolamento das ações de RH da estratégia da organização. Para suprir esta lacuna, a face do construtor busca garantir a coerência interna, com a finalidade de que a estratégia organizacional seja apoiada por corretas políticas e práticas de gestão de pessoas. Na face do parceiro de mudanças, com foco no realinhamento, o RH atua com foco no ajuste externo entre a organização e seu ambiente competitivo, ideia lastreada pela perspectiva contingencialista. A quarta face, denominada navegador, tem como diretriz a criação de um ambiente organizacional capaz de utilizar a tensão entre os opostos como fator propulsor do sucesso e do desenvolvimento de competências organizacionais e pessoais capazes de produzir resultados em um ambiente de mudanças contínuas.

Além do incremento dos papéis de RH, outra mudança foi observada em relação aos modelos de RH das organizações. Em algumas empresas, a partir da década de 80, o RH passou a exercer, gradativamente, o papel de consultor interno, facilitado pela evolução do uso da tecnologia a partir dos anos 90 (ORLICKAS, 2001). Nesse contexto, o RH deixa de ser um agente centralizador do conhecimento e das práticas de RH (MASCARENHAS, 2008),

---

<sup>1</sup> A partir de pesquisas na Europa e nos Estados Unidos, Evans *et al.* (2002) concluem que a relação entre a GRH e a performance organizacional pode ser explorada à luz de três diferentes faces ou etapas: *i*) a de construtor, que edifica os fundamentos da função de RH, de forma consistente; *ii*) a de parceiro da mudança, que busca o realinhamento da organização às estratégias da organização e ao ambiente externo; *iii*) e a de navegador, que auxilia a organização em face dos paradoxos inerentes ao mundo globalizado.

passando a ser um apoiador do gestor da equipe nas ações de RH junto aos seus funcionários. Nesse sentido, os gestores de linha passam a gerir, além das questões técnicas do trabalho, as ações de desenvolvimento pessoal e organizacional dos seus funcionários, por meio da operacionalização dos subsistemas de RH. Essa nova função de gestores de pessoas é permeada por aspectos de flexibilidade, pois demanda das lideranças mais diálogo com seus liderados e permite maior independência e proximidade na gestão das equipes de trabalho, o que possibilita a geração de recursos humanos estratégicos e o aproveitamento pleno do potencial das pessoas para o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

O exercício de múltiplos papéis pelo profissional de RH e o modelo de descentralização das ações de RH para os gestores de linha demandam um investimento das organizações em ações de desenvolvimento. É importante preparar os profissionais de RH, antes acostumados a realizar apenas as atividades de natureza operacional e cartorial, para os novos e estratégicos papéis que passa a exercer (MASCARENHAS, 2008). No que tange aos gestores de linha, passam a ter que adquirir competências que implicam, de um lado, o conhecimento do instrumental básico de gestão de pessoas e, de outro, o desenvolvimento de habilidades interpessoais e sociais, — as quais não faziam parte do conjunto de qualidades tradicionalmente consideradas para a função de direção —, para buscar maximizar o talento e compromisso dos empregados (LONGO, 2007), e colocá-los a serviço dos objetivos estratégicos da organização. Isto demanda que as organizações invistam no desenvolvimento gerencial das lideranças, a fim de prepará-los para o exercício da gestão das suas equipes em ambientes competitivos com fortes pressões por resultados. Esta recomendação está de acordo com os estudos de Bredin e Söderlund (2007), que afirmam que é necessário dar maior atenção ao recrutamento e treinamento de gerentes de linha, pois atualmente existem deficiências significativas nas competências de gestão de RH entre os gestores de equipes. No entanto, o exercício cotidiano das funções de gestão de pessoas não é tarefa fácil para muitos gestores e as mudanças em práticas e processos na área esbarram com frequência em resistências nas organizações. As novas atividades de RH incorporadas às funções dos gerentes demandam tempo precioso e causam desgastes, uma vez que exigem comportamentos de liderança e maior envolvimento com questões subjetivas, que antes ficavam a cargo da unidade de RH (MASCARENHAS, 2008). No mesmo sentido, Francis e Keegan (2006) consideram que pode ser ingênuo supor que os gerentes de linha tenham o tempo, o treinamento ou o interesse em proporcionar o bem-estar ao funcionário no nível de prioridade que ele merece, especialmente, quando parece ter cada vez menos prioridade entre os próprios profissionais de RH. Assim,



embora tornar os gerentes de linha mais responsáveis pelo RH possa trazer soluções mais rápidas aos conflitos no local de trabalho, é necessário implementar estruturas claras para permitir que os gerentes de linha busquem orientação e aconselhamento junto à unidade de RH, e que também permitam que os funcionários possam contestar eventuais decisões tomadas. Nesse sentido, os especialistas de RH precisam se envolver proativamente com os gerentes de linha e trazer abordagens de RH para o gerenciamento dos funcionários (MCGUIRE *et al.*, 2008).

Os modelos e as práticas demandados pelos desafios contemporâneos da gestão de pessoas têm como fundamento a flexibilidade, instituto que será apresentado na seção seguinte.

### **3.2 Flexibilidade: origem e orientação contemporânea para a gestão de recursos humanos (GRH)**

Em ambientes cada vez mais competitivos e complexos, as organizações precisam de flexibilidade, devendo ser capazes de se reconfigurar ou rearticular recursos e atividades como respostas aos constantes novos desafios competitivos (MASCARENHAS, 2008). O debate contemporâneo sobre a flexibilidade no trabalho inicia-se na Europa no final dos anos 70 e início da década de 80 (FARNHAM e HORTON, 2000), associado a um conjunto de fatos sociais, dentre os quais se destacam: *i)* a mudança nos mercados mundiais e o aumento da concorrência global; *ii)* a evolução tecnológica, especialmente registrada nas áreas de comunicação e informação; *iii)* a volatilidade dos mercados de produto; *iv)* o desemprego crescente; e *v)* a transição da economia industrial para a chamada era pós-industrial. Esses cenários afetam questões como a educação e formação continuada, a legislação social, os sistemas salariais, a jornada de trabalho, a igualdade de oportunidades e a flexibilidade das organizações privadas e públicas (COMISSÃO EUROPEIA, 1997).

A ideia de flexibilidade organizacional surge, portanto, como uma proposta de fazer com que a empresa se renove para responder às rápidas demandas do ambiente (LEGNICK-HALL *et al.*, 2009). No mesmo sentido, Sanchez (1995) define flexibilidade organizacional como a capacidade de uma empresa para responder a várias demandas da dinâmica competitiva do ambiente. Os estudiosos sugeriram que a flexibilidade dos recursos humanos, em particular, é uma valiosa capacidade da empresa (MACDUFFIE, 1995; MILLIMAN *et al.*, 1991; WRIGHT e BOSWELL, 2002; WRIGHT e SNELL, 1998), num ambiente de negócios

caracterizado por rápidas mudanças econômicas e de demandas estratégicas (HITT *et al.*, 1998), uma vez que permite que a organização seja capaz de se adaptar para lidar com as mudanças no ambiente em que está inserida, ou para antecipar-se frente a tais mudanças. Afirma-se que a flexibilidade de RH é uma capacidade dinâmica da empresa (EISENHARDT e MARTINS, 2000; TEECE *et al.*, 1997; ZOLLO e WINTER, 2002), no sentido de que é direcionada para adaptar os atributos dos funcionários — como conhecimento, habilidades e comportamentos — à mudança de condições ambientais (WRIGHT *et al.*, 2001; WRIGHT e SNELL, 1998). Wright e Snell (1998) definiram flexibilidade na gestão estratégica de recursos humanos como a medida que expressa se os recursos humanos da organização possuem habilidades e repertórios comportamentais que possam direcionar assertivamente a busca de alternativas estratégicas no ambiente competitivo da empresa, bem como a amplitude que as práticas de GRH necessárias podem ser identificadas, desenvolvidas e implementadas, rapidamente, para maximizar as flexibilidades inerentes a esses recursos humanos. Vista como um traço interno característico de uma organização, a flexibilidade de RH pode ser abordada através de três componentes, sintetizados no Quadro 4 (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). 1) A flexibilidade de habilidades dos funcionários, que se refere ao número de possíveis usos alternativos aos quais habilidades dos funcionários podem ser aplicadas e como indivíduos com diferentes habilidades podem ser reposicionados rapidamente (WRIGHT e SNELL, 1998). Em outras palavras, se funcionários de uma organização possuem uma ampla variedade de habilidades e eles podem executar funções de trabalho diferentes sob demanda, a organização pode ser considerada com um alto grau de flexibilidade de habilidade do empregado. Adotando uma visão baseada em recursos, Bhattacharya *et al.* (2005) afirmam que esse tipo de flexibilidade é uma fonte de vantagem competitiva para as empresas, uma vez que essas habilidades abrangentes são valiosas e difíceis de imitar ou replicar. 2) A flexibilidade do comportamento dos empregados abarca se os empregados possuem repertório de roteiros comportamentais que podem ser adaptados às demandas específicas da situação. Ou seja, se os funcionários são capazes de aplicar apropriadamente esses *scripts* comportamentais sob condições, em vez de seguir os procedimentos operacionais padrão, contribuindo para que a empresa ajuste e responda às situações de mudança e, conseqüentemente, aumente a sua competitividade (WRIGHT e SNELL, 1998). 3) Já a flexibilidade das práticas de RH é definida por Bhattacharya *et al.* (2005) e abrange em que medida as práticas de RH da empresa podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, ou por meio de unidades da empresa, bem como a velocidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita. A organização deve ter a capacidade de alterar

parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas, quando as dinâmicas competitivas ou as suas orientações estratégicas relevantes se alterarem. Nesse sentido, devem-se desenvolver sistemas integrados de RH que compreendam práticas flexíveis de gestão de pessoas que possam ser rapidamente adaptadas em casos de reorientações estratégicas. Bhattacharya *et al.* (2005) argumentaram ainda que este tipo de flexibilidade cria valores e consistência estratégica em diferentes unidades da organização, melhora a capacidade de resposta às mudanças ambientais, além de construir uma capacidade que seja difícil de imitar e não substituível.

A flexibilidade da prática de recursos humanos refere-se à agilidade, viabilidade e produtividade com que a organização e, especialmente, a unidade de recursos humanos ajustam e executam novas práticas de RH. Na gestão da força de trabalho de uma organização, refere-se ao grau em que a organização pode rápida e efetivamente implementar processos e estruturas alternativas de recursos humanos — ou seja, implementa práticas de RH diferentes daquelas até então praticadas pela empresa.

Quadro 4 – Componentes da Flexibilidade de Recursos Humanos

Componentes da flexibilidade	Descrição
<b>Habilidade dos funcionários</b>	Variedade de habilidades que possibilita aos funcionários poder executar funções de trabalho diferentes sob demanda da organização
<b>Comportamento dos funcionários</b>	Capacidade dos funcionários adaptarem seu repertório de roteiros comportamentais às demandas específicas da situação
<b>Práticas de RH</b>	Extensão em que as práticas de RH da empresa podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, bem como a velocidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita

Fonte: Bhattacharya *et al.*, 2005.

No estudo nacional dos Estados Unidos sobre as mudanças da força de trabalho desenvolvido por *Families and Work Institute* em 2008, definiu-se que a flexibilidade na prática de recursos humanos pode abarcar seis classes (KUMARI e PRADHAN, 2014), sintetizadas no Quadro 5: *i)* opções de gerenciamento do tempo; *ii)* flexibilidade de tempo e flexibilidade de lugar; *iii)* redução do tempo; *iv)* tempos livres; *v)* flexibilidade de carreira; e *vi)* cultura de adaptabilidade. As opções de gerenciamento do tempo refletem o grau em que os funcionários podem exercer alguma escolha quando trabalham — desde a definição do período em que realizará as horas de trabalho e horas extras até a decisão de quando fazer pausas — e sobre

como seu tempo de trabalho é efetivamente executado. A flexibilidade de tempo e de lugar inclui várias formas de flexibilidade que afetam quando e/ou onde os funcionários fazem seu trabalho, como horário flexível, teletrabalho e jornadas de trabalho comprimidas. A redução do tempo inclui opções como acesso a programações de meio período ou trabalho em apenas parte do ano. O tempo livre inclui políticas e práticas que se aplicam quando os funcionários se afastam do trabalho, incluindo ausências programadas — como férias e afastamentos para treinamento — bem como políticas formais para receber dias de folga e folgas planejadas. Também inclui acesso informal a folgas para eventos imprevistos ou não planejados. A flexibilidade de carreira refere-se à flexibilidade ao longo da vida profissional de um funcionário, incluindo provisões que os permitem entrar, sair e retornar ao trabalho, bem como aumentar e diminuir sua carga de trabalho ou ritmo. E, por fim, a cultura de flexibilidade reflete se os gerentes têm conhecimento sobre práticas flexíveis e as promovem e comunicam de forma eficaz.

Quadro 5 – Tipologia da flexibilidade das práticas de RH

Tipos	Descrição
<b>1) Gerenciamento de tempo</b>	Grau em que os funcionários podem exercer alguma escolha quando trabalham e sobre como seu tempo de trabalho é efetivamente executado
<b>2) Flexibilidade de tempo e lugar</b>	Inclui várias formas de flexibilidade que afetam quando e/ou onde os funcionários fazem seu trabalho.
<b>3) Redução do tempo</b>	Inclui opções como acesso a programações de meio período ou trabalho em apenas parte do ano.
<b>4) Tempos livres</b>	Políticas e práticas que se aplicam quando os funcionários se afastam do trabalho, incluindo ausências programadas
<b>5) Flexibilidade de carreira</b>	Flexibilidade ao longo da vida profissional de um funcionário, incluindo provisões que os permitem entrar, sair e retornar ao trabalho, bem como aumentar e diminuir sua carga de trabalho ou ritmo
<b>6) Cultura de adaptabilidade</b>	Reflete se os gerentes têm conhecimento sobre práticas flexíveis e as promovem e comunicam de forma eficaz.

Fonte: *Families and Work Institute*, 2008.

Já de acordo com Denison (1989), a flexibilidade de recursos humanos teria a composição de quatro qualidades coletivas: envolvimento, consistência, flexibilidade e missão, que são os componentes-chave da eficácia organizacional. A partir desses componentes,

ênfatisa-se a flexibilidade dos recursos humanos relacionada com a adaptabilidade do comportamento do trabalhador e a adaptabilidade das práticas de RH. Estas têm um efeito imediato sobre a gestão de recursos humanos, ou seja, sobre o trabalhador, sua manutenção e satisfação no trabalho (NGO e LOI, 2008).

Práticas flexíveis de recursos humanos possibilitam aos funcionários ter um plano de trabalho adaptável, que os torne preparados para desempenhar adequadamente a variedade e a especificidade de trabalhos exigidos em cada situação. A flexibilidade da prática de recursos humanos permite à empresa oferecer ações de RH semelhantes em diferentes unidades, para alcançar a consistência e adaptação de parâmetros para atender às preocupações locais. A flexibilidade de recursos nas práticas de RH reflete a versatilidade ou aplicabilidade geral das atuais práticas de RH da empresa (WRIGHT e SNELL, 1998). Por exemplo, o teste de capacidade cognitiva é um recurso de alta flexibilidade, porque pode ser aplicado em vários tipos de trabalho, avalia a capacidade de desenvolver um amplo conjunto de habilidades e pode ajudar na promoção de funcionários que podem executar uma ampla variedade de tarefas em diversos empregos (KUMARI e PRADHAN, 2014). Organizações que desenvolvem flexibilidade na prática de recursos humanos criam um ambiente onde os funcionários sejam capazes de responder de forma mais dinâmica às mudanças ambientais. Permite que os funcionários trabalhem em uma condição livre de estresse, aumentando sua eficácia e produtividade, o que está relacionado à vantagem competitiva e, portanto, à ideia de eficácia organizacional (WRIGHT e SNELL, 1998).

A descentralização do desenvolvimento de práticas e sistemas de gestão de pessoas contribui para que a organização adote práticas mais contextualizadas e, por isso, mais adequadas. Sem prejuízo da adoção de práticas de natureza universalista, Tanure *et al.* (2010) corroboram esse entendimento, destacando a importância de que as práticas de gestão de pessoas se adaptem à realidade local, às características únicas e peculiares de cada empresa e até de cada equipe.

Outro aspecto relevante para sustentar a flexibilidade organizacional é promover o desenvolvimento do capital humano, com o objetivo de que a organização conte com uma grande variedade de capacidades e conhecimentos passíveis de serem mobilizados em caso de reorientações estratégicas. Isto pode ser feito pela incorporação de indivíduos aptos a trabalhar em diversas posições, de natureza multifuncional, ou por meio da promoção de um perfil diversificado de mão de obra. A organização que busca a flexibilidade também deve investir em promover a flexibilidade de comportamentos entre as pessoas, o que demanda o

desenvolvimento de uma grande carteira de competências por parte dos indivíduos, que devem demonstrar comportamentos distintos em resposta a diferentes situações. A promoção da diversidade cultural nas organizações também pode contribuir para a flexibilidade de comportamentos demandada (WRIGHT e SNELL, 1998).

No entanto, o movimento de flexibilização das práticas de gestão de pessoas também sofreu críticas, que consideram que o contexto de globalização dos mercados e do capital e o acirramento da competitividade internacional entre as empresas geraram redução do emprego estável e aumento de uma força de trabalho flexível em condições precárias e pouco ou nada protegidas (KOVÁCS, 2003). No mesmo sentido, Druck (2011) alude que a precarização do trabalho é o elemento central da nova dinâmica do desenvolvimento do capitalismo, uma vez que criou uma nova condição de vulnerabilidade social que modifica as condições de trabalho — assalariado e estável —, que eram hegemônicas no período da sociedade fordista. De acordo com esta linha de raciocínio, Silva (2013) reforça que a flexibilização é um mecanismo que contribui para a precarização, uma vez que retira da classe trabalhadora garantias então presentes na legislação de outrora, sob o argumento de que um ordenamento jurídico rígido aumenta os custos de produção e onera de forma substancial o capital.

A precarização do trabalho, portanto, tem sido percebida pelos críticos como uma das consequências mais visíveis da flexibilização do mercado de trabalho, que preconiza a proliferação de formas de emprego de caráter flexível, das novas formas de contrato e do declínio da oferta de empregos típicos/permanentes (ARAÚJO e MORAIS, 2017). Kovacs (2003) destaca o aumento da força de trabalho flexível, fluida e periférica que engloba, sobretudo, os trabalhadores a tempo parcial, contratados temporariamente, e certas categorias dos trabalhadores autônomos (KOVÁCS, 2003). O conteúdo dessa precarização manifesta-se na condição de instabilidade e de insegurança, no imperativo de adaptabilidade, na sobrecarga de trabalho, na fragmentação dos coletivos de trabalhadores e no esvaimento do conteúdo social do trabalho (DRUCK, 2011).

Assim, a assimilação da noção de flexibilidade tem fortes reflexos no cenário jurídico das relações trabalhistas, influenciando a própria organização das relações laborais. Romita (2008) prioriza alguns aspectos críticos: horários personalizados, acomodação do tempo de serviço, salários dependentes de resultados, equipes autônomas, negociação mediante mútuas concessões, entre outros. Esses novos arranjos vêm com o objetivo de obter a melhor produtividade, com a maior lucratividade e a melhor relação custo-benefício. Aos poucos, a flexibilidade vai ganhando espaço e se consolidando como prática de gestão de pessoas. E,

apesar das críticas de precarização do trabalho, todos admitem a utilização do termo, “porque ninguém deseja aparecer como o defensor do contrário, ou seja, da inflexibilidade” (ROMITA, 2008).

Vista como uma *critical capability* das organizações, a flexibilidade permite que as empresas se adaptem às diversas e constantes demandas do ambiente externo, alcancem vantagem competitiva e mantenham uma performance superior (NGO e LOI, 2008), tanto em organizações privadas quanto públicas. Apesar da sobrevivência das organizações públicas não estar atrelada à competitividade empresarial, no setor público também se tem buscado trabalhar com modelos de gestão por resultados, que proporcionem um desempenho superior. Nesse contexto, a flexibilidade apresentou-se como o grande fio condutor das reformas da administração pública iniciadas na década de 80 (LONGO, 2007), tanto em países cujo modelo de gestão era orientado pela profissionalização e sistemas de mérito, como os anglo-saxões, quanto em boa parte dos países latino-americanos que seguem a lógica *spoil system*<sup>2</sup>.

Para os fins desta pesquisa, será dada ênfase na flexibilidade das práticas de gestão de pessoas, definida por Bhattacharya *et al.* (2005) como a amplitude em que as iniciativas de RH da organização podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, assim como a agilidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita. Dada a realidade do setor público, a organização deve ter a capacidade de alterar parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas, quando as suas orientações estratégicas relevantes demandarem. Para tanto, devem-se desenvolver modelos integrados de RH que contemplem iniciativas flexíveis de gestão de pessoas que possam ser rapidamente adaptadas em casos de reorientações estratégicas.

No próximo capítulo, será realizada uma análise das iniciativas de gestão de pessoas que começaram a ser implementadas a partir da *New Public Management* por meio da classificação adotada por Longo (2007).

---

<sup>2</sup> *Spoil system* é a prática por meio da qual o partido político que ganha as eleições dá alguns cargos do governo aos seus apoiadores, como retribuição ao apoio dado nas eleições e como um incentivo para continuar apoiando o partido (McNAMARA, 2016).

#### 4. A FLEXIBILIDADE DA GRH NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito da administração pública, a vantagem competitiva não foi o gatilho que alavancou o tema da flexibilidade da GRH. A crise do Estado Contemporâneo (Abrucio, 1997) desencadeado pela tríade da crise fiscal, falência do *Welfare State* e do modelo de estrutura administrativa burocrático weberiano, demandou necessidades de reformas da administração pública que buscassem a eficácia organizacional do setor público. E a flexibilidade da GRH é um pressuposto para a eficácia organizacional na administração pública. Segundo Richards (1995), o caminho para organizações mais flexíveis diverge entre organizações públicas e privadas. Nas empresas privadas, não se observa uma mudança radical de uma estrutura rígida para outra mais flexível, mas uma estratégia de contínua adaptação. Já as organizações públicas precisam romper com o *status quo* para se tornarem flexíveis. Demanda-se transformação de um sistema burocrático, hierarquizado, governado pela necessidade de promover equidade, coerência e retidão processual, para um sistema gerencial mais maleável, focado na eficiência, eficácia e custo-benefício. Esse conjunto de ideias pode ser considerado paradoxal (LAEGREID, 1995): por um lado, espera-se que o Estado assegure igualdade de direitos e a segurança do emprego; enquanto, por outro, deseja-se que promova produtividade e uma boa relação custo-benefício das atividades do setor público. Todavia, embora uma organização mais eficiente seja um objetivo declarado dos governos, a essência do Estado, como promotor de equidade e desenvolvimento igualitário de toda a sociedade, não pode ser negligenciada.

As reflexões sobre flexibilidade costumam conduzir a duas visões diferentes, presentes nos processos e discursos de mudança dos sistemas de recursos humanos. A primeira é caracterizada por uma aproximação mais instrumental, com ênfase na minimização dos custos com pessoal; e a segunda relaciona-se ao conjunto de políticas de RH destinadas a maximizar a integração organizacional, o compromisso dos funcionários e a qualidade do trabalho (STOREY, 1995). A primeira visão fundamenta-se na percepção das pessoas como restrição e está centrada na redução de custos com pessoal. Está relacionada com os discursos empresariais de reengenharia, *downsizing*, competências-chave e empresa em rede. Orienta-se, principalmente, pela identificação, eliminação de excedentes e conversão de custos fixos de pessoal em variáveis (LONGO, 2001). Esta primeira abordagem relaciona-se com o primeiro esforço da *New Public Management* que enfatizou a questão econômica, com foco na eficiência, como forma de superar a crise fiscal. Esta visão apresentou-se, pelo menos num momento inicial, de forma divergente entre setores público e privado. Não obstante ser um dos aspectos



da performance econômica, a redução de custos com pessoal não é o foco exclusivo que a iniciativa privada busca ao associar a flexibilidade de práticas de RH com o desempenho da empresa. Empresas privadas buscam o conceito de empresa flexível cunhado por Atkinson e Meager (1986), que contempla diversos tipos de flexibilidade de GRH (LONGO, 2007), importantes para que a organização sobreviva e/ou mantenha vantagem competitiva. Em alguns países, durante o processo de reforma no setor público, a flexibilidade com enfoque nas pessoas como restrição foi implementada de forma exclusiva, por algum tempo num primeiro momento da *NPM*.

Já a segunda visão de flexibilidade baseia-se na ideia de que a gestão de recursos humanos apoia a criação de valor por meio das pessoas, vislumbrando os recursos humanos como oportunidade. Está em sintonia com os discursos empresariais de qualidade total, horizontalização de estruturas, *empowerment* e com orientações de modernização administrativa baseadas na ideia de serviço público e de mudança de tratamento de administrado para cliente/cidadão (LONGO, 2001). Esta segunda visão está concatenada com ideias que foram surgindo ao longo da evolução da *NPM*, como o consumerismo. Ao mesmo tempo, associa-se a algumas orientações das reformas pós-Nova Gestão Pública, como a horizontalização das organizações e o empoderamento. Esta já é uma ideia convergente entre iniciativa privada e setor público, quando falamos da flexibilidade das práticas de RH. De acordo com a segunda visão da flexibilidade, o sistema de gestão de pessoas compreenderia um conjunto de políticas com vistas a promover a integração organizacional, o compromisso dos funcionários e a qualidade do trabalho (STOREY, 1995).

Contudo, Longo (2001) argumenta que a opção exclusiva por qualquer uma das visões de flexibilidade ora apresentadas acarretaria um empobrecimento da análise da GRH e evitaria abordar alguns grandes desafios enfrentados pela área. Adotar somente a segunda visão é desconsiderar o crescimento incremental do gasto de pessoal que caracterizou por décadas os expansivos orçamentos do Estado de Bem-Estar. Ao mesmo tempo, a opção de adotar exclusivamente a primeira visão pode levar à debilidade da capacidade de intervenção e transformação das instituições em organizações que conservam apenas nominalmente a denominação de serviço público.

Parrado-Díez (2000) apresenta ao menos quatro argumentos que justificam que as organizações públicas adotem práticas de flexibilidade de RH. O primeiro, em consonância com Longo (2007), refere-se à sua utilização em processos voltados para a redução do tamanho dos órgãos públicos e dos custos de pessoal, como uma forma de amortecer os gastos públicos

e, em particular, os déficits do setor público. Ademais, uma força de trabalho flexível pode ser mais barata — a depender do perfil do funcionário, em geral, os perfis mais operacionais, e aqueles que exercem atividades administrativas — e acessível às economias. O segundo argumento repousa na necessidade de ter uma força de trabalho flexível e capaz de se adaptar a novos sistemas de gerenciamento e novas tecnologias, que disponham de pessoal capaz de se adaptar a novas situações. Em terceiro lugar, está a dificuldade que o setor público tem em competir com a iniciativa privada no recrutamento e na retenção de servidores altamente qualificados. Contratos mais flexíveis e atraentes poderiam ser negociados individualmente com o objetivo de manter um corpo de trabalho qualificado na administração pública. No entanto, podem ser criadas diferenciações entre funcionários que apresentem o mesmo desempenho, mas tenham capacidades de negociação diversas, o que pode gerar salários também diferentes. E a quarta razão refere-se a um ponto controverso: as pressões macroeconômicas exigem flexibilidade salarial tanto no setor público quanto no privado. No entanto, um relatório da OCDE (1995) mostra que a relação entre a política macroeconômica, e a remuneração no setor público não seria fácil de demonstrar, uma vez que nem todos os países usam a política salarial do setor público como um instrumento macroeconômico, ou seja, nem todos os países adotam esta estratégia como uma possibilidade de fazer frente às pressões macroeconômicas. Uma possibilidade de sanar esta questão seria verificar o percentual das despesas com pessoal no setor público nas contas nacionais e comparar com a conta de investimento, por exemplo, tal como praticado no Brasil.

É fato que as condições de rigidez que caracterizavam o serviço civil na quase totalidade dos países dotaram as orientações de mudança das reformas de Estado de uma consistente diretriz para a flexibilidade, termo que foi adotado pela OCDE, em todas as publicações e foros nesse campo, para tratar todas as orientações inovadoras na gestão pública do emprego e dos recursos humanos nos países membros (LONGO, 2007).

Longo (2007) faz uma análise específica da flexibilidade como eixo orientador dos sistemas de recursos humanos na administração pública, elencando cinco dimensões: *i)* numérica, *ii)* contratual, *iii)* funcional, *iv)* salarial e *v)* no tempo de trabalho. Em cada uma dessas faces da flexibilidade, apresentam-se algumas práticas inovadoras em gestão de pessoas adotadas no setor público pelos países da OCDE.

#### 4.1 Flexibilidade Numérica

A flexibilidade numérica abrange a dimensão quantitativa do emprego público. É definida como a capacidade das organizações de ajustar o número de trabalhadores ou de horas de trabalho às mudanças ocorridas na demanda. Ancora-se na percepção dominante das pessoas como restrição e se centra na redução dos custos de pessoal. Combina com os discursos da reengenharia, *downsizing* e orienta-se, principalmente, pela identificação e eliminação de excedentes e para a conversão dos custos de pessoal fixos em variáveis. Nos anos 80 e 90, quase todos os países da OCDE tentaram reduzir o número de empregados públicos, ou, ao menos, controlar e conter o seu crescimento de funcionários. Na busca de eficiência econômica, duas abordagens diferentes foram adotadas: a compressão de emprego no setor público e a privatização ou outras formas de intervenção no estatuto das instituições públicas, a fim de gerar redução dos efetivos. No entanto, a intensidade e a dimensão do esforço de redução do quadro de pessoal manifestaram-se de forma diferenciada entre os diversos países (LONGO, 2007).

A Alemanha definiu um plano de redução anual de pessoal de 1% a 1,5%, o que levou à extinção de 17.000 cargos de 1993 a 2001. A Coreia do Sul estabeleceu um plano trienal de redução dos efetivos, que previa a redução de 26.000 cargos até o final de 2001 (OCDE, 2001). O Reino Unido é um dos casos mais expressivos de *downsizing*: no governo central mostrou uma redução de quase 35% no período de 1979 a 1998; enquanto, nos governos locais, a redução foi de 30% no mesmo período. A experiência da Nova Zelândia foi a mais radical, por ter reduzido 50% do quadro efetivo até 1997, e esse percentual chega a 67% se incluirmos o pessoal temporário. Este movimento iniciou-se no início da década de 80 com o processo de reorganização da estrutura ideológica e institucional do setor público no País e boa parte dessa redução aconteceu no final dos anos 80, em virtude dos processos de privatização. A experiência americana se destaca por ter realizado uma redução dos seus quadros de forma seletiva: converteu os postos de controle, de natureza não finalística, no objetivo principal das reduções, recomendando um corte de 50%, de 1990–1997 (LONGO, 2001).

Na Finlândia, como exemplo da segunda estratégia de redução de efetivos, seis grandes empresas públicas modificaram seu estatuto, o que traduziu em uma baixa de 10% nos empregos do setor público (OCDE, 2001).

O Japão limitou-se a conter o crescimento da sua folha de empregados públicos, sem adotar políticas agressivas de redução. Entre 1990–1995, a variação anual foi de 0,16%. Na

Itália, observou-se comportamento semelhante, verificando-se, no âmbito local, inclusive, um crescimento do quadro de pessoal (LONGO, 2007). Observaram-se tendências importantes de redução de efetivos iniciadas na Finlândia, em Luxemburgo, na Suécia e no Reino Unido em 1993; na Itália, Austrália e Suécia em 1994; na Hungria em 1996; na Áustria em 1997; e na Coreia em 1998. Os mecanismos adotados pelo setor público desses países concentraram-se no período correspondente ao final da década de 90, verificando-se, a partir de 2001, uma tendência mais próxima da estabilidade do quantitativo de pessoal (OCDE, 2001).

Dentre os instrumentos adotados, isolada ou conjuntamente, para reduzir os empregos no setor público, destacam-se: os planos de demissão incentivada, o jogo natural de demissões, as supressões de empregos voluntárias e as transferências (adotados pelo Reino Unido), as opções de aposentadoria antecipada e o bônus de saída, adotados na Espanha (OCDE, 2001). Também na Espanha foi adotado como norma básica um limite de reposição dos postos vagos fixado em 25%, o que significa que, de quatro vagas, apenas uma poderia ser preenchida (LONGO, 2007).

A situação de corte da força de trabalho coloca os funcionários públicos sob pressão, já que eles precisam cumprir tarefas extras relacionadas a cortes e crises de modo geral, bem como preencher as lacunas deixadas por demissões ou congelamento de contratações. Além da sobrecarga de trabalho, os cortes do quantitativo de pessoal também acarretaram lacunas na prestação de serviços públicos (RANDMA-LIIV e KICKERT, 2017). Quando as reformas começaram, pensava-se que, quanto menor o governo, melhor, enquanto a conclusão a ser tirada da experiência acumulada é a de que “*better the government, the better*”. Iglesias (2000) citou o caso dos Estados Unidos, onde a preocupação com o *downsizing* está dando lugar a um novo modelo, em face das demandas crescentes de que o governo aja de forma inteligente para regular os mercados e prestar serviços essenciais. Observa-se, ainda, que há uma reconhecida falta de funcionários públicos e falta de oferta de talentos nas instituições governamentais, especialmente aqueles de alto nível de qualificação (NOGUEIRA e SANTANA, 2015).

## 4.2 Flexibilidade Contratual

A flexibilidade contratual preconiza a redução da hiperproteção do emprego público e a conseqüente garantia da estabilidade, sem afetar garantias próprias dos sistemas de função pública. A ideia é que a organização encontre meios menos onerosos de administrar atividades

que não sejam nucleares, por meio, por exemplo, de substituição de contratos de trabalho por contratos mercantis ou pela subcontratação. No âmbito da flexibilidade contratual, destaca-se o fim de categorias rígidas de emprego como uma mudança de impacto significativo (BROWN e RYAN, 2003). Nesse cenário, a estabilidade é vista como o elemento de rigidez que mais dificulta o funcionamento eficaz das administrações (LONGO, 2007).

Nesse sentido, alguns países introduziram certa flexibilidade em sua legislação, ampliando seus contratos de duração determinada, reduzindo as diferenças entre o setor público e o privado (OCDE, 2001). Nova Zelândia e Austrália aproximaram significativamente a relação de emprego público ao setor privado. A Suécia não exigiu grande esforço de reforma neste ponto, uma vez que, desde 1965, já possibilitava a supressão de postos de trabalho por razões técnicas, organizacionais ou econômicas, quando a regra dos demais países permitia a demissão apenas por questões disciplinares (LONGO, 2007).

Outros países mostraram-se mais conservadores, mantendo a impossibilidade de o empregador rescindir um contrato de trabalho por razões econômicas que levem a corte de cargos. Este é o exemplo da França e do Japão. Todavia, a segurança no emprego não é mais a regra na maioria dos países em que a demissão de funcionários é possível em condições particulares, como Canadá, Finlândia, Hungria, Noruega, Holanda e Estados Unidos. O tipo de emprego nesses países é permanente, mas com duração determinada (OCDE, 2001), ou seja, existe um estatuto jurídico de emprego, um regulamento especial e diferente daquele do setor privado, que não permite que o empregador rescinda o contrato de trabalho por razões meramente econômicas que levem ao corte de gastos, enquanto o contrato estiver vigente.

Outra grande linha de flexibilização contratual refere-se à utilização de modalidades contratuais que não implicam estabilidade no emprego (LONGO, 2007). Pensada, a princípio, para enfrentar picos de excesso de trabalho, sobrecargas sazonais e necessidades incidentais de trabalhos especializados, a contratação temporária (OCDE, 2001; PARRADO-DÍEZ, 2000) converteu-se em recurso para solucionar necessidades permanentes, mascarando, em alguns casos, a rigidez dos sistemas de função pública e, em outros, as limitações orçamentárias ou restrições derivadas dos programas de redução de quadros de pessoal. É importante destacar que a contratação temporária visava conferir a flexibilidade necessária à utilização de mão de obra no serviço público em atividades que não eram permanentes, ou que, mesmo sendo perenes, demandavam um quantitativo de pessoal variável ao longo do tempo ou entre os diversos órgãos do serviço público. Burlar a legislação do serviço civil, por meio da utilização indevida de contratos por prazo determinado impactam negativamente a GRH, tendo em vista

que podem camuflar as despesas com pessoal e, ainda, podem gerar perda de conhecimento e de pessoal qualificado para os quadros do setor público, demandando esforços desnecessários de recrutamento, socialização e capacitação de novos servidores. Ademais, conforme Cogburn (2000), os contratos temporários pressupõem relações de trabalho menos regulamentadas, menor segurança no emprego, benefícios trabalhistas mais escassos e maior precarização do trabalho.

São exemplos importantes de utilização da flexibilidade contratual a Holanda e o Reino Unido, tendo este último alcançado 53% da totalidade de funcionários contratados sob regime temporário. A Holanda se destacou em termos de uso de modalidades contratuais flexíveis e inovadoras, por meio da criação de *pools* internos de trabalho temporário, organizados para enfrentar sobrecargas temporárias de trabalhos e, associados, algumas vezes a políticas destinadas a facilitar emprego a determinadas categorias de demandantes. Vários desses *pools* tinham natureza interministerial, possibilitando a colaboração flexível entre unidades administrativas (LONGO, 2007).

Outra estratégia adotada para enfrentar a rigidez contratual do sistema de função pública foi a subcontratação ou externalização de serviços (*outsourcing*), na qual a execução da atividade passa a ser desempenhada por entidades ou empresas privadas — por meio dos seus empregados —, mediante financiamento público e contrato com a administração pública. Nesse sentido, as políticas de reestruturação representam um desafio oneroso para as questões trabalhistas: enquanto a terceirização é usada propositalmente para reduzir a força de trabalho interna (ALONSO *et al.*, 2015), ela leva à criação de vínculos interligados entre organizações públicas e privadas, provocando uma mudança em termos e condições de trabalho. Holanda, Suécia e Reino Unido fizeram bastante uso deste tipo de contratação (LONGO, 2007).

Maximizar a relação custo-benefício na prestação de serviços constitui a razão primordial para a terceirização (DOMBERGER e JENSEN, 1997; SAVAS, 2000). Muitas administrações públicas adotaram essa política com vistas a reduzir suas despesas e aumentar a eficiência através da abertura da prestação de serviços à concorrência no mercado. Todavia, muitas desvantagens são relatadas. A economia geralmente é menor que a esperada e pode até diminuir a longo prazo (DOMBERGER e RIMMER, 1994; ROBERTS, 2001). Além disso, os estudiosos começaram a questionar não apenas a magnitude, mas, especialmente, a verdadeira fonte de redução de despesas (JENSEN e STONECASH, 2005) que poderia ser alcançada em detrimento da qualidade do serviço (QUIGGIN 2002; JENSEN e STONECASH 2005) ou

através da redução dos custos trabalhistas às expensas das condições de emprego, em vez de melhorar a utilização de insumos (DOMBERGER E JENSEN, 1997; BLÖNDAL, 2005).

### **4.3 Flexibilidade Funcional**

Segundo Hegewish (1999), a terceira linha de flexibilização, a denominada flexibilidade funcional, pode ser entendida como a capacidade dos empregados para responder rápida e flexivelmente aos novos desafios apresentados no seu contexto de trabalho. É a capacidade de reorganizar as competências associadas aos empregos, de forma que os ocupantes dos postos de trabalho possam desenvolvê-las por meio de uma gama de tarefas ampliada horizontalmente, verticalmente ou em ambos os sentidos. Brown e Ryan (2003) apontam duas dimensões importantes de mudança na GRH na NPM que podem ser classificadas como exemplos de flexibilidade funcional: a ampliação das habilidades e a reestruturação dos padrões de carreira. Nessa dimensão da flexibilidade, também se inserem as mudanças relacionadas às tentativas de eliminar ou reduzir a rigidez dos mecanismos de recrutamento, seleção, planejamento de cargos e funções, avaliação, promoção e mobilidade, que caracterizam os sistemas burocráticos da função pública (LONGO, 2007).

No subsistema de recrutamento e seleção, por exemplo, o objetivo das reformas é superar os mecanismos centrados exclusivamente em conhecimentos técnicos e nos sistemas formais de mérito. Para selecionar os novos perfis profissionais demandados pela administração pública, tal como o de regulador ou facilitador, as organizações públicas precisam de um instrumental inovador, até então desconhecido pelas unidades tradicionais de recursos humanos. Antes de dar início ao processo de seleção, Longo (2001) destaca que é necessário elaborar “perfis de êxito”, eleger os instrumentos adequados em função das competências a serem avaliadas e contar com órgãos independentes especializados em seleção de profissionais. No Reino Unido, 95% das organizações dependentes do governo central adotaram o modelo de gestão por competências. Países como a Bélgica, Holanda e Finlândia também aderiram ao modelo. França e Alemanha, por terem tradições administrativas mais arraigadas, tiveram dificuldades para trabalhar com a gestão por competências. A França, por exemplo, tem tradições administrativas que dificultam a introdução do tema, uma vez que o apego aos instrumentos tradicionais de gestão de pessoas, como o concurso público, introduz uma tensão especial entre os velhos e os novos enfoques de GRH. Um fator que representou um desafio na

experiência holandesa foi a dificuldade de os gerentes de linha compreenderem o valor que a gestão por competências poderia agregar à organização, e que não significava apenas mais uma tramitação burocrática (LONGO, 2007).

O planejamento dos postos de trabalho é outra área que sofreu grandes modificações. A ampliação dos cargos, tanto na horizontal quanto na vertical, provocaram, respectivamente, um aumento do número de funções a serem exercidos pelos profissionais e a horizontalização das estruturas. Isto atribuiu maior polivalência aos postos de trabalho, ampliando as possibilidades de aproveitamento dos recursos humanos da organização. Mas as orientações no sentido da multifuncionalidade geram novas necessidades em outras áreas da GRH, como o investimento em formação (LONGO, 2007) e risco do aumento da carga de trabalho sem o devido aumento da remuneração.

No que tange à promoção e à carreira, propôs-se reduzir o peso da antiguidade — mudança importante também destacada por Brown e Ryan (2003) como um importante ícone das reformas na GRH do setor público — e vincular as promoções ao desenvolvimento de capacidades e ao alto desempenho no cargo. Cingapura tem mecanismos de aceleração de promoções com base no desempenho. EUA., Nova Zelândia e Reino Unido também vinculam promoções na carreira à performance no âmbito do *Senior Public Service* (WORLD BANK, 2000). Outra iniciativa no âmbito de promoção e carreira são as formas de promoção horizontal, que consideram o reconhecimento da excelência profissional do funcionário, sem que ele assuma um novo posto ou a gerência de uma unidade organizacional. Este reconhecimento pode ser formatado de diversas formas, inclusive, retributiva. O aumento do grau de desafio e de responsabilidades é uma forma de reconhecimento do trabalho do funcionário. Nesse aspecto, é importante olhar as avaliações de desempenho como ferramentas para identificar pessoas que já estão preparadas para desafios maiores.

As promoções horizontais são aderentes ao processo de horizontalização das estruturas organizacionais, que acabam limitando as possibilidades de ascensão hierárquica.

Essas alterações não foram de fácil aplicabilidade, dada a carência de instrumentos de avaliação de capacidades e de desempenho na administração pública. A implantação de processo de avaliação adequado é especialmente desafiadora no serviço público, tendo em vista a qualificação das unidades de RH e dos gestores para desenvolver e aplicar o instrumento. Nesse sentido, distorções que podem afetar a avaliação de desempenho em qualquer organização mostram-se mais presentes no setor público.



A subjetividade é um risco constante, revelando vieses de natureza política e cultural. Podemos ter a distorção por interesse político, que favoreça a construção de imagem que se deseja fortalecer, previamente definida. Os interesses corporativos também influenciam a avaliação dos funcionários nas organizações públicas, uma vez que o avaliador de hoje pode ser o avaliado de amanhã, razão pela qual se procura proteger os interesses das corporações no processo avaliativo. Também podem ocorrer desvios em razão da influência de relacionamentos interpessoais marcados por simpatias ou antipatias, do aumento ou redução do rigor capaz de prejudicar alguns e favorecer a outros e do efeito halo (TACHIZAWA *et al.*, 2001), que é o julgamento e avaliação de uma pessoa, a partir de uma única característica, formulando um estereótipo global daquele indivíduo.

O planejamento da mobilidade é o principal ponto da flexibilidade funcional. Buscar compatibilizar as necessidades e estratégias da organização, por meio do melhor aproveitamento dos recursos humanos, com os interesses dos funcionários, orientados para a realização do trabalho em condições que os satisfaçam, foi uma preocupação generalizada dos países da OCDE.

A França adotou como estratégia para facilitar sua capacidade de mobilidade a redução e a fusão de órgãos, criando grupos profissionais intercorporativos mais amplos, nos quais a mobilidade é possível. Já Alemanha, Itália, Espanha e Holanda trabalharam com a mobilidade forçada. Essas estratégias de mobilidade demandavam previsão legal. Na Alemanha foi definido um prazo de cinco anos para que os funcionários voluntariamente aderissem à mobilidade. Findo este prazo, seria permitida a transferência obrigatória. Na França, os *détachements* tinham alcance semelhante. Na Espanha, os planos de emprego possibilitavam a transferência forçada, tanto funcional quanto geográfica. E, na Holanda, foram criados os *bureaux* de mobilidade, que assumiam a redistribuição de funcionários entre um grupo de pequenas organizações que agiam coletivamente facilitando a transferência entre diversos governos locais. Não obstante a existência de amparo legal para a realização de transferências obrigatórias, na prática o peso das tradições e da cultura do setor público pode se impor à aplicação do mecanismo, tornando a mobilidade uma exceção na prática habitual, como ocorreu na Espanha (LONGO, 2007).

Uma segunda linha foi disponibilizar instrumentos de mobilidade voluntária, estratégia que incentiva a capacitação e contribui para a polivalência e visão global dos funcionários. Alemanha, Suécia e Holanda também adotaram processos desta natureza. A Suécia adotou uma política com o objetivo de aumentar a mobilidade no governo central e entre

este e os governos locais. Na Alemanha, alguns estados (*Länder*) instituíram a rotatividade de postos de trabalho como requisito para ascensão hierárquica. O governo holandês criou um banco de mobilidade, que concentrava as vagas acessíveis a todos os empregados, não se restringindo àqueles que possam ter sido declarados excedentes (LONGO, 2007).

#### 4.4 Flexibilidade Salarial

Mudanças nos sistemas de compensação e incentivos caracterizam a flexibilidade salarial. Longo (2007) esclarece que não há evidências conclusivas de que as reformas referentes à retribuição estejam necessariamente vinculadas à redução de custos de pessoal. Contudo, a introdução de formas de flexibilidade salarial produz um efeito indireto na melhoria de custos, uma vez que torna a gestão dos salários mais eficiente e compatível com as estratégias organizacionais.

Uma das orientações adotadas neste campo foi a redução da uniformidade com que as políticas salariais são, geralmente, aplicadas nos modelos de carreira da administração pública. A centralização das decisões, especialmente das negociações dos salários com as entidades sindicais, são fatores que contribuem para a rigidez encontrada pelos países para enfrentar situações que poderiam ser heterogêneas em cada organização. Apesar das tentativas, iniciativas de tentar reduzir a escala de negociações, na França e Alemanha por exemplo, foram frustradas. Em países como França, Espanha e Itália, o peso e o poder dos sindicatos de empregados públicos continuam sendo consideráveis e se viram fortalecidos por um maior poder contratual na determinação das condições de trabalho. Todavia, em alguns países, especialmente naqueles que constituem o arquétipo da *New Public Management* — Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália —, as reformas trouxeram uma certa perda de peso e de poder dos sindicatos dos empregados públicos. Algumas orientações das reformas contribuíram para tal. A tendência à personalização da GRH, expressa em políticas como a gestão e o pagamento por desempenho, tende a enfraquecer a dimensão coletiva da representação sindical (LONGO, 2007). Isto explica a radical e generalizada oposição dos sindicatos a essas práticas em todos os países. A descentralização da gestão do emprego público, em especial naqueles países em que se consolidou o modelo de agências, também alterou o padrão tradicional das relações laborais, eliminando a figura do governo como empregador e interlocutor único, o que acaba enfraquecendo e pulverizando o poder negociador das grandes centrais sindicais

(INGRAHAM *et al.*, 2000). Alguns países, como a Suécia, criaram uma agência para ficar responsável por fazer a negociação salarial, eximindo o governo de realizá-la. Na Holanda, a negociação sindical se desenvolve em âmbito nacional, setorial e local, o que contribuiu para uma transferência das pautas de negociação para os âmbitos mais próximos, não obstante a negociação sindical setorial ainda exercer um papel determinante. De qualquer forma, nas economias do mundo desenvolvido, em termos de cifras de filiação, o setor público, em geral, é o setor mais sindicalizado (LONGO, 2007), o que sinaliza o poder e a força que os sindicatos dos empregados públicos possuem.

A segunda orientação é caracterizada pela modificação dos mecanismos de progressão salarial dos empregados públicos. A proposta era abandonar o sistema de promoção por antiguidade e adotar um modelo que desse destaque ao ocupante do cargo, substituindo critérios tradicionais pelo desenvolvimento de competências. O Reino Unido se destaca pelos avanços no uso do enfoque da competência, contudo, ainda permanece longe das experiências privadas de remunerar todos os empregados por competências.

A terceira orientação de flexibilização salarial repousa na introdução de fórmulas de remuneração variável associada ao desempenho. Vários países adotaram esta prática, com resultados diversos e pouca segurança da efetividade da iniciativa. França, Alemanha, Espanha e Itália tiveram capacidade limitada para distinguir os níveis de desempenho, apesar da amplitude da experiência. Nos Estados Unidos, onde este mecanismo foi amplamente difundido, houve fortes críticas por parte dos empregados públicos. No âmbito do *Senior Public Service*, o Reino Unido juntamente a Cingapura e Nova Zelândia possuem mecanismos de remunerar por desempenho (WORLD BANK, 2000). A maior parte dos países implementou a remuneração variável no nível do indivíduo. A experiência com a remuneração variável por equipes ou a bonificação por resultados organizacionais globais foi tímida.

Os principais problemas sofridos por essas tentativas são a escassez de valores culturais afetos à retribuição variável, o longo intervalo de tempo entre a avaliação e o pagamento, a tendência em mascarar o conflito que resulta da diferenciação entre funcionários, as carências de outras áreas de gestão de pessoas, como planejamento dos postos de trabalho ou capacitação para realizar avaliação do desempenho de forma fidedigna (WORLD BANK, 2000). A experiência espanhola mostrou a fragilidade desta iniciativa na ausência do desenvolvimento de capacidades internas e de culturas organizacionais que permitissem uma adequada avaliação das pessoas (LONGO, 2007).

A partir da experiência dos países da OCDE com a remuneração relacionada ao desempenho, pode-se concluir que esta estratégia não está funcionando bem nos serviços públicos desses países (CARDONA, 2007). Além disso, criou efeitos colaterais que são difíceis de lidar. A fim de abordar os impulsos políticos para a introdução de salários relacionados ao desempenho, a administração de pessoal nesses países cresceu de maneira sofisticada, e os requisitos burocráticos aumentaram a fim de manter sob controle os esquemas de pagamento por desempenho. Outras questões citadas por Cardona (2007) são as seguintes: *i)* os sistemas de pagamento relacionados ao desempenho são caros e demorados para serem implementados; *ii)* em muitos casos, tais sistemas são aplicáveis somente em níveis seniores; *iii)* a descrição dos gerentes está confinada a questões como a mensuração do desempenho e a distribuição do pequeno conjunto de dinheiro disponível para pagamento relacionado ao desempenho; *iv)* alguns sistemas foram introduzidos como projetos-piloto, mas, na ausência de análises rigorosas dos efeitos desses projetos-piloto, não restou claro se a aplicação pode ser introduzida; *v)* quase nenhum dos esquemas atuais aborda a questão do mau desempenho (nenhuma punição por falha na entrega); *vi)* e nenhuma evidência foi encontrada de que os esquemas de remuneração relacionados ao desempenho tenham contribuído para uma melhoria no desempenho, na gestão de recursos humanos ou na qualidade do serviço prestado, ou seja, a remuneração adicional não foi um motivador significativo para os funcionários envolvidos.

As discussões regulares, anuais ou mais frequentes, formalizadas entre gerentes e funcionários sobre desempenho, metas e progresso alcançado, têm efeitos positivos sobre a motivação (reconhecimento da contribuição de um indivíduo para o desempenho organizacional).

#### **4.5 Flexibilidade de Tempo**

A flexibilidade no tempo de trabalho é pautada por novas alternativas de jornadas de trabalho. Pressionada pelas mudanças sociais, a administração pública de alguns países começa a abandonar as tradicionais jornadas de trabalho, propondo esquemas alternativos do tempo de trabalho dos funcionários públicos. Além da possibilidade de melhorar a produtividade, esta iniciativa visa conciliar as aspirações pessoais dos empregados com o trabalho. Destaca-se a experiência holandesa, em que a jornada de trabalho nos setores público e privado foi reduzida para 36 horas semanais.

O trabalho em tempo parcial foi uma das experiências mais adotadas nesse campo. Em quase todos os países, observa-se algum aumento desta forma de trabalho. Apesar de, em países como Itália e Espanha, sua presença no setor público ser quase imperceptível, no Reino Unido sua participação foi bem mais expressiva, totalizando 48% dos empregados públicos do nível local, até 1998. Interessante, também, é a experiência britânica denominada *short hours*, que prevê jornadas de menos de 10 horas semanais, reservadas aos mais jovens e aos mais velhos, caracterizando uma ampliação das formas de trabalho compartilhado, com clara relação entre emprego parcial e políticas de igualdade de oportunidades (HEGEWISH, 1999). A França também apresenta um exemplo importante neste campo, com a modalidade de redução de horas de trabalho à metade para empregados públicos que se aproximam da idade de aposentar-se. Aproximadamente um terço dos possíveis candidatos têm feito esta escolha.

O horário flexível, em que o empregado pode cumprir sua jornada de trabalho dentro de um determinado período, podendo variar os horários de entrada e saída, sem prejuízo da presença no local de trabalho no período nuclear, foi amplamente adotado por diversos países. Já as iniciativas de trabalho à distância, ou teletrabalho, foram mais incipientes, apesar de estarem avançando gradativamente na administração pública, em especial nos Estados Unidos.

Nas cinco dimensões abordadas por Longo (2007), verifica-se que o enfoque na flexibilidade, entendida como o conjunto de práticas inovadoras da gestão pública do emprego e dos recursos humanos (OCDE, 1995) tem diversos exemplos de aplicação. As escolhas e a intensidade das estratégias de flexibilidade de RH que foram adotadas pelos países, ao longo do tempo, foram pautadas pelo contexto, pelo marco legal, pelas visões de RH e pelo viés político dos governantes de cada um desses países.

Portanto, não obstante a diversidade de intensidade, de estratégias e de momentos de implementação de reformas do serviço civil nos países da OCDE, observa-se um esforço de aplicação ampla de práticas genuinamente flexíveis de gestão de pessoas na administração pública, ainda que não exitosas e sujeitas a diversas críticas.

Considerando a complexidade do arcabouço em que são elaboradas e implementadas as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público, no capítulo seguinte, será abordado o neoinstitucionalismo histórico como estratégia de análise do presente trabalho.

## **5. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO REFERENCIAL DE ANÁLISE DOS MOVIMENTOS DE REFORMA DO ESTADO**

Analisar os desafios, limites e contextos das políticas de flexibilização da gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, é uma tarefa ambiciosa, pois se trata de uma realidade complexa, dinâmica e que conta com a interveniência de múltiplos fatores que se sobrepõem. A natureza da temática, o ambiente de constantes mudanças e a variedade do arcabouço institucional da política de gestão de pessoas no setor público demanda uma perspectiva analítica que contemple a amplitude do tema e as questões a serem estudadas. Nesse sentido, uma estratégia analítica adequada para compreender a diversidade de mudanças da política de gestão de pessoas dentro do aparelho do Estado mineiro é a proveniente da teoria neoinstitucional, em especial o institucionalismo histórico (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

### **5.1 O neoinstitucionalismo e as suas vertentes teóricas**

Em um conceito abrangente, pode-se considerar que as instituições são as regras do jogo ou características relativamente duradouras da vida política e social — incluindo-se, por exemplo, as regras, normas, procedimentos, organizações — que estruturam o comportamento humano e afetam os resultados políticos (NORTH, 1990; MARCH e OLSEN, 1989). O neoinstitucionalismo possui como objeto de estudo as instituições. Ao longo do tempo, as perspectivas analíticas neoinstitucionais foram aprimoradas e se subdividiram em vertentes teóricas.

O neoinstitucionalismo é uma perspectiva teórica que se apresentou com muita força na área de estudos organizacionais — sendo amplamente adotado em estudos no Brasil (PECI, 2006) —, atraindo a atenção de muitos pesquisadores, mas também muitas críticas (HALL e TAYOR, 2003). Uma das primeiras discussões acerca do tema referem-se à própria imprecisão do termo neoinstitucionalismo, às diferenças que o distinguem de outros procedimentos teóricos e aos problemas abordados pela corrente neoinstitucionalista.

O neoinstitucionalismo surge da inquietação com o incremento da complexidade de instituições sociais, políticas e econômicas, as quais repercutem na vida coletiva em sociedade (PETERS, 1999). Os cientistas sociais estavam buscando novas respostas para compreender

como os arranjos institucionais mediam e canalizam as escolhas sociais (DIMAGGIO; POWELL, 1999).

Não obstante se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade e na perspectiva de que a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade (ROCHA, 2006). A teoria pluralista é amplamente adotada em estudos empíricos de políticas públicas, mas é insuficiente para os estudos de caso, tendo em vista a dificuldade de incorporar as instituições públicas e os servidores em suas análises. O pluralismo considera a ação de grupos de interesses, que, apesar de ser fundamental, mostra-se insuficiente como fator explicativo nos estudos empíricos de políticas públicas. Já o modelo marxista reduz a explicação das políticas públicas aos problemas de luta de classes, desconsiderando aspectos fundamentais, tais como a fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social característicos das sociedades atuais (DHALL, 1988).

Em meados dos anos 80, contrapondo-se ao enfoque analítico centrado na sociedade, defendido pelas teorias pluralista e marxista, difunde-se o modelo analítico neoinstitucionalista. Skocpol (1985) é uma das primeiras autoras a propor uma reorientação teórica em relação às abordagens precedentes, recolocando o Estado como foco analítico privilegiado, que passa a explicar a natureza das políticas públicas. Numa primeira versão, denominada *state-centered*, o Estado, concebido como organização que reivindica o controle de territórios e pessoas, pode formular e perseguir objetivos que não sejam simples reflexo das demandas ou interesses de grupos ou de classes sociais. Considera, ainda, que a sociedade civil era permanentemente influenciada pelo Estado (SKOCPOL, 1985).

Na versão neoinstitucionalista *state-centered*, o Estado desponta como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressa pelo “insulamento” da burocracia (SKOCPOL, 1985). Os funcionários implementam ações estatais com vistas a reproduzir o controle das suas instituições sobre a sociedade, reforçando a autoridade, o poder político e a capacidade de ação e controle do Estado sobre o ambiente que o circunda. Nesse sentido, a burocracia estatal pode estabelecer políticas de longo prazo diversas daquelas demandadas pelos atores sociais. A elaboração e implementação das políticas propostas pela burocracia partem da percepção que ela tem sobre os problemas, formada a partir dos interesses que possui e do conjunto de informações que dispõe da realidade (SKOCPOL, 1985).

Skocpol (1985) acrescenta, ainda, que a capacidade de cada Estado é condicionada por uma série de premissas específicas influenciadas pelo seu contexto histórico. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende significativamente das estruturas e

capacidades do Estado. Assim, as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas não são fruto de deliberações que consideram somente o contexto imediato, mas carregam todo o legado histórico daquela nação. Logo, somente a análise do caso específico pode definir o grau de insulamento que cada Estado apresenta.

Uma das críticas apresentadas à versão neoinstitucional *state-centered* refere-se à autonomia do Estado como algo generalizável. Nesta linha, Przeworski (1995) defende que é o estudo do caso concreto que definirá o papel do Estado e da sociedade na tomada de decisões. Nesse sentido, afirma que não faz sentido rotular perspectivas a partir do resultado de investigações concretas.

Com o objetivo de processar tais críticas, o neoinstitucionalismo evolui para uma posição mais matizada, ampliando seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol (1995) denominou *polity-centered analysis*. Nesta segunda fase neoinstitucional, o Estado não é considerado, *a priori*, detentor do poder de gerar políticas internamente, levando em conta somente suas próprias concepções e interesses. Nesta perspectiva, busca-se mais equilíbrio entre o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso e que, em determinadas situações, o Estado será influenciado pela sociedade em maior grau do que a influencia. As pesquisas dessa segunda fase abrangem instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores como fatores que influenciam os interesses, estratégias e objetivos da sociedade civil (SKOCPOL, 1995; IMMERGUT, 1996; MIGDAL, KOHLI e SHUE, 1994). Com a ampliação da perspectiva de análise *polity-centered*, quatro questões se destacam: *i*) a efetividade do Estado depende da sua inserção na sociedade, e não apenas do grau do seu “insulamento”; *ii*) os níveis de governo periféricos também devem ser analisados, e não apenas o governo central; *iii*) a força do Estado e dos atores sociais são contingentes a situações históricas concretas; *iv*) a relação entre Estado e sociedade não é sempre de contraposição de interesses, havendo possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2006).

Skocpol (1995) apresenta um roteiro de análise para o estudo das políticas sociais que aborda quatro dimensões, a partir de uma pesquisa em que buscou caracterizar o surgimento das políticas sociais nos Estados Unidos e que sintetiza os pressupostos do neoinstitucionalismo *polity-centered*. O primeiro refere-se à autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos demais atores sociais. Os funcionários elaboram e implementam políticas públicas com base nos seus interesses, ideias e necessidades de carreira e da organização, apesar de não ignorarem os interesses de outros atores sociais e buscarem, não raras vezes, uma



compatibilização com tais interesses. Também se deve considerar que a capacidade que os funcionários estatais têm de implementar políticas em consonância com seus objetivos depende das organizações nas quais atuam e, especialmente, do levantamento histórico de formação de cada Estado. A forma como enfrentam os desafios internos e externos com os quais se defrontam ao longo do tempo é que dimensiona a capacidade de implementação de políticas por parte dos funcionários estatais. O segundo pressuposto é de que as estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, portanto, analisar como os fatores políticos e sociais se combinam para influenciar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político. O terceiro diz que o alcance de metas políticas também depende das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos, e não a outros, além de não depender somente da autoconsciência e dos recursos mobilizados pelos grupos. Nesse sentido, as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais podem afetar o grau de apoio político que qualquer grupo ou movimento pode obter com vistas a influenciar as decisões públicas. O quarto pressuposto sustenta que o histórico das políticas anteriormente adotadas interfere no processo político posterior. As novas políticas podem transformar a capacidade do Estado, mudando suas possibilidades administrativas para iniciativas futuras, não obstante também terem sido afetadas, de alguma forma, pela identidade social, metas e capacidades dos grupos que sofreram influência de políticas anteriores. Ao mesmo tempo, essa nova política também influenciará os grupos envolvidos no jogo político subsequente. Nesse sentido, o *feedback* positivo influencia a adoção de políticas análogas no futuro, ao passo que o *feedback* negativo tende a repelir a reprodução de políticas similares.

A profusão de estudos empíricos de casos específicos torna indiscutível a necessidade de uma teoria mais abrangente do poder social e que possibilite maior abertura analítica frente a diferentes realidades. E, nesse sentido, o neoinstitucionalismo, especialmente o *polity-centered analysis*, apresenta-se como uma perspectiva analítica bastante adequada para a pesquisa empírica (ROCHA, 2006).

A falta de precisão presente no neoinstitucionalismo, criticada pelas correntes teóricas ortodoxas, também ajuda a esclarecer a sua abordagem, a partir do momento em que se admite que o novo institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada (HALL e TAYOR, 2003). Além da falta de unidade de pensamento, também não há na teoria um consenso sobre a quantidade de abordagens existentes. Kato (1996) traz três metodologias: *i*) a primeira, mais tradicional, realiza análises históricas ou qualitativas para determinar os fatores

e as dinâmicas de mudança institucional; *ii*) a segunda, vinculada às teorias da escolha racional; e *iii*) e a terceira que analisa a relação entre instituições políticas e indivíduos, fundamentada no conceito de *bounded rationality*. Peters (2003) traz uma categorização ainda mais ampla, com sete versões do neoinstitucionalismo: *i*) normativo; *ii*) escolha racional; *iii*) histórico; *iv*) empírico; *v*) sociológico; *vi*) de representação de interesses; e *vii*) internacional. Para explicar em linhas gerais essa diversidade de abordagens que o neoinstitucionalismo apresenta, será adotada a tipologia adotada por Hall e Taylor (2003), que contempla três escolas: *i*) o institucionalismo da escolha racional; *ii*) o institucionalismo sociológico; e *iii*) o institucionalismo histórico.

A origem do institucionalismo da escolha racional ocorreu no final dos anos 70, a partir de estudos de comportamento no Congresso dos Estados Unidos. O fator que instigou os pesquisadores da escola da escolha racional versava sobre como era possível manter uma notável estabilidade na produção legislativa americana. Pelos postulados da escolha racional, a diversidade de preferência dos legisladores e a multidimensionalidade das questões objeto das leis deveriam gerar ciclos rápidos, nos quais cada nova maioria acabaria invalidando as leis propostas pela maioria antecedente. Todavia, isto não ocorria. Então os estudiosos desta Escola buscaram uma explicação a partir das instituições. Muitos trabalhos foram realizados sobre o Poder Legislativo americano, buscando explicar como os regulamentos do Congresso impactam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados. Os estudos foram ampliados para outros temas a exemplo de como os partidos políticos estruturam suas deliberações — por Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins —, as relações entre o Congresso e os tribunais — por John Ferejohn —, além de pesquisas sobre as transições para a democracia, segundo o modelo da teoria dos jogos, por Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks (HALL e TAYOR, 2003).

Não obstante as variantes existentes no debate interno ao neoinstitucionalismo da escolha racional, identificam-se alguns pontos comuns presentes na maioria das análises. Uma primeira característica refere-se a pressupostos de natureza comportamental. Os teóricos aduzem que os atores pertinentes compartilham um plexo determinado de preferências ou gostos e se comportam de forma utilitária, com o objetivo de maximizar suas preferências, as quais pressupõem um número importante de cálculos. A forma como os teóricos da escolha racional consideram a vida política é outro fator comum. A grande parte dos trabalhos desta corrente de pensamento entende que a vida política é como uma série de dilemas de ação coletiva, nos quais os indivíduos vivenciam situações em que agem de acordo com as suas

próprias preferências, sob o risco de produzirem um resultado subótimo para a coletividade, ou seja, com a possibilidade de que outro resultado satisfizesse melhor os interessados sem que qualquer outro fosse prejudicado. Geralmente, isto se deve ao fato da ausência de arranjos institucionais que impeçam que cada ator adote uma escolha que seria a preferível no plano coletivo. Outro fator que permeia os estudos sobre a escolha racional trata da ênfase da interação estratégica na determinação das situações políticas. Considera, nesse sentido, a possibilidade do comportamento de um ator ser determinado por um cálculo estratégico, fortemente influenciado por suas expectativas relativas ao comportamento provável dos demais atores. Não contempla a possibilidade do comportamento dos atores ser influenciado por forças históricas impessoais. Um último ponto comum remete à explicação sobre a origem das instituições. Neste aspecto, a criação das instituições é focada na noção de um acordo voluntário entre os interessados, as quais, para se manterem, devem oferecer mais benefícios aos atores interessados do que às formas institucionais concorrentes, em caso de um processo de seleção competitiva. Os neoinstitucionalistas da escolha racional agregam contribuições importantes ao enfatizarem o envolvimento da gestão da incerteza e um olhar estratégico na ação política, bem como por demonstrarem a importância dos fluxos de informação para as relações de poder e para as situações políticas (HALL e TAYOR, 2003).

Também no final dos anos 70, simultaneamente à escola racional, surge o neoinstitucionalismo sociológico. A partir de debates internos no campo da Ciência Política, os pesquisadores começaram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, baseada na racionalidade abstrata entre fins e meios — típica da burocracia —, e as esferas influenciadas por práticas associadas à cultura. Nesse sentido, começaram a sustentar que muitas formas e procedimentos institucionais adotados pelas organizações modernas não eram explicados tão somente pelo viés da racionalidade, mas também eram impactados por aspectos culturais.

O neoinstitucionalismo cultural possui três características distintivas em relação aos demais tipos apresentados por Hall e Taylor (2003). A primeira é a amplitude da definição de instituição adotada pelos pesquisadores da Ciência Política, que é muito mais abrangente, contemplando não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, aspectos que oferecem significação para guiar a ação humana. Nesse sentido, propõe uma ruptura da dicotomia entre instituições formais e cultura, levando-as à interpenetração. Ademais, ao motivar uma tendência a definir a cultura como sinônimo de instituição, os neoinstitucionalistas sociológicos enfatizam a dimensão cognitiva

dos impactos das instituições, contudo, afastando-se das concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores e aproximando-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, símbolos e de cenários, que fornecem modelos de comportamento. Nesse sentido, abordam o modo como as instituições afetam o comportamento ao prover esquemas, categorias e modelos cognitivos necessários à ação, uma vez que possibilitam interpretar o mundo e o comportamento de outros atores (DiMAGGIO e POWELL, 1999). As imagens, formas e signos institucionais presentes na vida social contribuem para conformar a identidade e a imagem do indivíduo e dos atores sociais (BERGER e LUCKMANN, 1966). Os indivíduos constituem-se simultaneamente como atores sociais, não só empreendendo ações que possuem um significado social, como também reforçando ações às quais se submeteu. Di Maggio e Powell (1999) destacam que a relação entre o indivíduo e a instituição é baseada numa espécie de “raciocínio prático”, por meio do qual define-se uma linha de ação em que o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis, ao mesmo tempo que os confecciona. Os institucionalistas sociológicos argumentam que as organizações adotam novas práticas institucionais porque oferecem maior legitimidade social ao indivíduo e aos demais adeptos, ou seja, tais práticas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo (HALL e TAYLOR, 2003).

E, por fim, a última escola destacada por Hall e Taylor (2003) é o institucionalismo histórico. Esta abordagem analítica contempla de forma mais ampla a relação entre instituição e comportamento. Os teóricos desta corrente utilizam com frequência os enfoques da escola da escolha racional — enfoque calculador — e o da escola sociológica — com foco culturalista. Ao mesmo tempo que essa amplitude é relevante, tendo em vista a importância de tais enfoques, o ecletismo do institucionalismo histórico prejudicou uma compreensão mais refinada da maneira e do encadeamento causal pelo qual as instituições consideradas relevantes influenciam o comportamento (HALL e TAYLOR, 2003). Uma abordagem mais detalhada do institucionalismo histórico bem como de seus limites e principais contribuições será apresentada na seção seguinte.

## **5.2 O neoinstitucionalismo histórico: limites e contribuições da estratégia de análise para os estudos empíricos**

Os institucionalistas históricos analisam as configurações organizacionais, enfocam as conjuntas críticas e processos de longo prazo, bem como tornam visíveis e compreensíveis

contextos mais amplos e processos que interagem e dão forma e reformam os Estados, a política e o desenho da política pública. A variação de estudos que utilizam o institucionalismo histórico como perspectiva analítica é muito significativa. Algumas pesquisas são explicitamente comparativas, enquanto outras analisam tendências dentro de um contexto mais macro (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

Os teóricos desta escola compartilham estratégias distintas e complementares para enquadrar a investigação e desenvolver explicações, quando comparamos com as escolas da escolha racional e a sociológica. Contudo, apesar de receber muitas críticas em razão de certa turbidez analítico metodológica, Pierson e Skocpol (2008) destacam três características importantes da comunidade neoinstitucionalista histórica na ciência política contemporânea. A primeira refere-se à agenda de pesquisa, que aborda questões amplas, substantivas e que despertam o interesse de diversos públicos. Um segundo aspecto característico dos estudos do institucionalismo histórico refere-se ao tempo. Para apresentar argumentos e explicações sobre importantes questões, os pesquisadores da escola ora em análise especificam as sequências e rastreiam transformações e processos de escala e tempo variáveis. A terceira característica distintiva do neoinstitucionalismo histórico trata da análise dos macrocontextos, configurações e da formulação de hipóteses sobre efeitos combinados de instituições e processos. As especificidades da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico convergem para a realização da análise de temas complexos e abrangentes, tal como o movimento de flexibilização das políticas de gestão de pessoas no setor público, objeto importante dos movimentos reformistas vivenciados no setor público a partir da década de 70 (LONGO, 2007). Ademais, para compreender os fatores que impactaram a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, é fundamental conhecer o macrocontexto em que se inserem, as instituições que fazem parte dessa configuração e como elas se relacionam, bem como os processos que conformam a política de RH no setor público. Nesse sentido, a análise deve ser realizada ao longo de um período maior de tempo, a partir de estudo empírico, para que se possa perceber como o contexto, os arranjos e as instituições podem impactar a política de flexibilização na administração pública.

Para os neoinstitucionalistas históricos, o foco da análise em muitos estudos está em explicar as variações a partir de padrões, eventos ou arranjos importantes e surpreendentes, em detrimento de explorar o comportamento humano sem referenciar o contexto ou modelar processos muito gerais presumivelmente aplicáveis em qualquer momento e lugar. Os problemas que interessam esta escola geralmente provêm da identificação de variações do

mundo real que não foram previamente explicadas ou de perceber padrões empíricos que contrariam a sabedoria popular ou acadêmica. Na prática, os estudos apresentam movimentos de vai-e-vem no passado e no presente, analisando-se os casos e formulando novas perguntas e hipóteses, ao invés de testar hipóteses previamente formuladas como os teóricos normativos. Essa ausência de precisão de uma estratégia metodológica compartilhada entre os neoinstitucionalistas históricos pode fazer com que os acadêmicos que adotam outros enfoques de análise não percebam os aspectos comuns e teoricamente relevantes da contribuição desta corrente analítica, que aborda temas e questões muito diversas. Formas importantes de análise, como a de conceituar e mensurar processos causais que abrangem um período prolongado de tempo, podem tornar-se menos visíveis para os teóricos de outras correntes de pensamento. Mas os neoinstitucionalistas históricos têm consciência disto e priorizam abordar questões do mundo real, tais como o desenvolvimento do estado moderno, o crescimento e a queda do envolvimento dos cidadãos nas democracias, as origens e dinâmicas das economias política e as transformações dos regimes e padrões das políticas públicas (PIERSON e SKOCPOL, 2008). As reformas administrativas vivenciadas por vários países a partir da década de 70 têm como eixo condutor a flexibilidade (LONGO, 2007) e manifestaram-se de forma distinta nos Estados. Essa diversidade pode ser compreendida pelos diversos contextos, estruturas e processos que influenciaram o movimento reformista. No entanto, a experiência internacional apresenta com certa recorrência alguns elementos contextuais que influenciaram positiva ou negativamente as reformas administrativas no mundo (vide Quadro 1), dentre os quais destacam-se: as características do sistema administrativo; o sistema de governo e a representatividade partidária; a presença de uma agência responsável pela reforma; o grau de descentralização do governo; a diversidade de culturas administrativas; o uso de projetos-piloto; a legitimidade administrativa; a competência dos dirigentes e gestores públicos; o corporativismo e a força dos sindicatos (MANNING, 2009; LONGO, 2007; KAMARCK *et al.*, 2003; POLLIT e BOUCKAERT, 2000; SIEDENTOPF, 1990; MÖLTGEN, 2012; RUFFINI, 2000).

A relevância do contexto histórico, segunda característica distintiva do neoinstitucionalismo histórico, é de fundamental importância para os pesquisadores desta escola, uma vez que a compreensão de um resultado ou de um conjunto de arranjos em geral significa analisar processos através de um período significativo de tempo, muitas vezes décadas e até séculos. Os acadêmicos que trabalham nesta escola apresentam fortes justificativas teóricas e metodológicas para realizar investigações baseadas na história ao longo do tempo, aduzindo que não se trata simplesmente de olhar para o passado, mas de analisar e compreender

o processo ao longo do tempo. A eleição de governos com abordagens mais gerencialistas, a presença de crise fiscal, o apoio do Poder Legislativo bem como certa fragilidade das forças corporativistas e sindicais podem influenciar de forma isolada ou associadamente a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Assim, estender o marco temporal da investigação possibilita ampliar o leque da experiência a ser estudada, bem como ampliar os dados e as variações de resultados a serem analisados. Esta maior amplitude temporal é especialmente importante para os cientistas políticos uma vez que muitos fenômenos de grande interesse para esse campo — a exemplo das revoluções, construções de Estados, democratização e construção de estados de bem-estar — não ocorrem com muita frequência ou concentram-se integralmente em uma porção particular do tempo. Além disso, as afirmações com fundamentos teóricos sobre relações causais geralmente implicam relações temporais particulares entre variáveis que se inter-relacionam, muitas vezes simultaneamente. Processos mais complexos e sofisticados costumam envolver um componente histórico substantivo, sem o qual resultados importantes poderiam passar despercebidos, relações causais poderiam ser mal compreendidas e hipóteses valiosas provavelmente deixariam de ser consideradas (PIERSON e SKOCPOL, 2008). A análise das conjunturas é substancial para os neoinstitucionalistas históricos e também pode ser considerada como uma vantagem desta escola analítica, dada a relevância de entender os efeitos de interações entre distintas sequências causais que se encontram em determinados pontos no tempo (AMINZADE, 1992; ORREN e SKOWRONEK, 1994).

A dependência da trajetória — *path dependence* — refere-se à dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um sistema político (PIERSON, 2000) e também conforma a característica distintiva do neoinstitucionalismo histórico que trata da relevância da análise dos processos ao longo do tempo. Os processos dependentes da trajetória estritamente definidos envolvem uma lógica clara em que os resultados de uma determinada conjuntura desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a ocorrência de um padrão particular no futuro. Ao mesmo tempo, os argumentos sobre a dependência da trajetória podem ser úteis para ajustar explicações de natureza funcionalista para resultados sociais e políticos importantes. Stinchcombe (1968) destaca a relevância da *path dependence* no âmbito das dimensões temporais dos processos, abordando a causalidade histórica, em que as dinâmicas desatadas por um evento ou processo em um determinado ponto do tempo se reproduzem, inclusive a ausência da ocorrência do evento ou processo original. Nos processos dependentes da trajetória, a ordem ou sequência dos eventos importam, porque os processos de retroalimentação subsequentes,

que têm um lugar no tempo, durante a vida política e social, transformam as consequências de desenvolvimentos posteriores. No caso das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, é importante observar o comportamento do Poder Legislativo ao longo do tempo, em especial, no que se refere à preocupação de perda de apoio político do funcionalismo, considerando eventuais perdas de direitos e garantias dos servidores que, geralmente, acompanham as políticas de flexibilização de RH. No mesmo sentido, vale observar como o Poder Executivo e a burocracia, considerando-se, inclusive, a manifestação das características da administração pública brasileira destacadas por Nunes (2017) — clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático —, se manifestam no decorrer das gestões governamentais. Segundo Pierson e Skocpol (2008), a habilidade para identificar e analisar essas conjunturas é uma vantagem a ser consideradas nas instituições macro do institucionalismo histórico.

Outro aspecto importante a ser destacado sobre a análise de eventos ou processos ao longo do tempo refere-se à sua natureza. Alguns processos têm causas e resultados que se constituem lentamente ao longo do tempo, porque são incrementais. Para os neoinstitucionalistas históricos, o que de fato importa analisar são as pré-condições estruturais para determinados resultados, mais do que a temporalidade específica desses resultados para sua descrição causal. Outra possibilidade que fundamenta a relevância dos estudos ao longo do tempo trata dos processos causais que envolvem cadeias com várias conexões que requerem algum tempo para se resolver (RUESCHEMEYER *et al.*, 1992). Nessa perspectiva, a compreensão da estrutura econômica e política dos governos bem como o comportamento do Executivo e Legislativo e como eles se relacionam são fundamentais para analisar a influência que tais estruturas, instituições e arranjos exercem na flexibilização da gestão de pessoas.

No que tange à terceira característica distintiva do neoinstitucionalismo histórico — que trata da análise dos macrocontextos, configurações e da formulação de hipóteses sobre efeitos combinados de instituições e processos —, Thelen (1999) aponta que os institucionalistas históricos analisam o nível meso ou macro que considera a interação de várias instituições, operando em contextos mais amplos. No entanto, não presumem que várias “peças” institucionais que se cruzam podem caber em um todo integrado e, por isso, dão muita atenção às formas como várias áreas institucionais e processos se cruzam, criando muitas vezes, aberturas para que atores desencadeiem mudanças. A escola do neoinstitucionalismo histórico analisa as origens, o impacto e a estabilidade ou instabilidade das configurações institucionais do todo, algumas vezes para explicar os próprios arranjos institucionais e outras para usar variáveis que se referem a configurações institucionais para explicar resultados de interesse. Os



estudos dessa escola descobrem equilíbrios de poder e recursos complexos e analisam as instituições como produtos desenvolvidos a partir de lutas entre atores desiguais (THELEN, 1999). As políticas de flexibilização de gestão de pessoas são formuladas sob influência de arranjos e configurações que envolvem o Poder Executivo, o Poder Legislativo, as forças sindicais, o corporativismo, com interesses diversos que abrangem, por exemplo, manutenção de apoio político, permanência de direitos e garantias do funcionalismo, necessidades de ajuste fiscal e favorecimento de práticas clientelistas. Já na implementação das políticas de flexibilização da gestão de pessoas, mostram-se presentes fatores que exercem forte impacto no seu êxito tais como as resistências da burocracia, muitas vezes fruto da falta de legitimidade administrativa das propostas de mudanças (POLLIT e BOUCKAERT, 2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012).

Little (1991) ressalta que os institucionalistas históricos têm como princípio que as causas dos eventos observados nos níveis interorganizacionais ou interinstitucionais deveriam ser, em última instância, compatíveis com descrições plausíveis da motivação e do comportamento individual. Mas também acreditam que os padrões de recursos e relacionamentos dos indivíduos têm poderosos efeitos canalizadores e delimitadores. E, nesse sentido, buscam tornar visíveis esses padrões e rastrear seus impactos causais, por meio da análise de como os grupos de organizações e instituições se relacionam uns com os outros e moldam os processos ou resultados de interesse. Esperam, geralmente, ver efeitos poderosos que surgem da integração entre instituições ou entre instituições e organizações. Os resultados não são gerados a partir de um princípio universal, característico de um dado tipo de ator ou área de atividade, sendo muitas vezes fruto da interseção de práticas organizadas. Tais práticas, a princípio, se originam em diferentes momentos e, portanto, teriam sido desenvolvidas configurações que dão vantagem a certos atores-chave (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

A forte ênfase do institucionalismo histórico nos efeitos de interação reflete algumas suposições básicas de trabalho sobre como opera a maioria dos processos sociopolíticos. Frequentemente, grupos de instituições e organizações se reforçam mutuamente ou se complementam, na medida em que a presença de uma reforça uma tendência para o desenvolvimento da outro, possibilitando que tal processo possa ser visto como um tipo de coevolução ou seleção que tem lugar por períodos de tempo consideráveis (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

Os analistas, em geral, são afetados por seus pressupostos sobre como funcionam os processos sociais e tendem a enquadrar seus problemas, gerar hipóteses e empregar métodos de

pesquisa e projetos aderentes às suas suposições. Os institucionalistas históricos, contudo, assumem que as variáveis operacionais podem não ser independentes umas das outras. Ademais, entendem que, quando se trata de analisar as origens e o impacto de instituições, variáveis causais importantes podem estar associadas ao mundo real e que caminhos causais alternativos podem existir para resultados semelhantes. Nesse sentido, os institucionalistas históricos tendem a suspeitar desde o início que as variáveis causais de interesse serão fortemente influenciadas por contextos culturais e institucionais mais amplos. Nessa direção, alguns estudos são realizados por meio da justaposição deliberada de dois ou mais contextos para mostrar como as configurações das mesmas variáveis podem se desenvolver de maneiras diferentes quando o contexto principal se modifica (PIERSON e SKOCPOL, 2008). Nos países da OCDE, por exemplo, observou-se que algumas reformas avançaram mais que outras e, até, que algumas seguem caminhos reformistas distintos, o que pode ser explicado pela divergência de contextos políticos, estruturas administrativas, arranjos entre Legislativo e Executivo, forças sindicais e corporativistas e cultura administrativa (LONGO, 2007).

Considerando-se os diversos aspectos apresentados sobre a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, percebe-se a presença de diferentes vantagens analíticas, muitas das quais são, ao mesmo tempo, objeto de crítica das teorias normativas. As críticas também têm funcionado para dar a visibilidade do impacto intelectual dos estudos que abordam esta escola de pensamento. Sob o ponto de vista de Pierson e Skocpol (2008), os desafios metodológicos dos neoinstitucionalistas históricos têm sido positivos e gerado um grande impacto, impulsionando os estudiosos a tornar explícitas suas suposições metateóricas e a ajustar seus argumentos e ferramentas para fazer estudos amplos e históricos válidos, com o objetivo de compreender fenômenos importantes do mundo real. Nesse esforço, é fundamental buscar destacar e esclarecer os elementos que compreendem as características distintivas do neoinstitucionalismo histórico (PIERSON e SKOCPOL, 2008) e relacioná-los ao presente estudo. Com este objetivo, na seção seguinte serão apresentadas algumas razões que justificam a escolha do neoinstitucionalismo histórico como perspectiva analítica da presente pesquisa.

### **5.3 Neoinstitucionalismo histórico como estratégia de análise do estudo das políticas de flexibilização de gestão de pessoas e Minas Gerais**

As iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público, tema do presente estudo, integram a política de recursos humanos com um enfoque estratégico. Longo (2007) destaca que a integração da política de gestão de pessoas é um grande desafio para as organizações, em especial, para o setor público, dadas as suas peculiaridades e a sua dimensão. A diversidade de subsistemas e de serviços, a complexidade das questões envolvidas e o teor político presente na política de gestão de pessoas no setor público tornam difícil e, por vezes, equivocada uma comparação com o setor privado. Ademais, os subsistemas de RH — planejamento de RH, organização do trabalho, gestão do emprego, gestão do desempenho, gestão da compensação, gestão do desenvolvimento e gestão das relações humanas — devem funcionar de forma interligada e precisam operar de forma harmoniosa, articulada, formando um sistema integrado de recursos humanos. Os subsistemas de RH devem ser considerados como “aplicações de uma estratégia de recursos humanos, derivada da estratégia organizacional, e através dela mantidos coesos” (LONGO, 2007), sendo necessário, neste caso, que se tenha uma estratégia clara e com o mínimo de aderência e apoio dos servidores.

A vinculação do funcionamento dos subsistemas de recursos humanos às diretrizes estratégicas de governo é outro elemento que contribui para trazer mais complexidade ao tema, especialmente, porque não pode ser tratado de forma apartada da noção de flexibilidade da gestão de pessoas. A política de recursos humanos, com destaque para iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas, tem sido elemento estruturante dos movimentos de reforma administrativa nos Estados (LONGO, 2007). O movimento da *New Public Management* e do pós-Nova Gestão Pública trazem, cada qual orientado por seus princípios reformistas, propostas e mudanças na área de RH, conforme apresentado nas seções 2.5.1 e 2.5.2.

Dada a amplitude do contexto e a complexidade que envolve a política de gestão de pessoas no setor público, fica claro que a flexibilização de gestão de pessoas na administração pública é uma questão ampla e substantiva, e que interessa a diversos atores, dada a relevância para a estratégia dos governos e os interesses que afetam, em especial os da burocracia estatal. Os movimentos reformistas, com destaque para aqueles de natureza gerencialista, trouxeram a flexibilização como fio condutor das reformas, as quais eram substancialmente compostas por propostas de políticas de gestão de pessoas. Longo (2007) destaca que a diversidade de contextos políticos e econômicos, estruturas e culturas administrativas, instituições, processos

e arranjos e configurações políticas e econômicas fizeram com que os países apresentassem resultados distintos ao longo do tempo. O objeto da política de gestão de pessoas é complexo e envolve diferentes atores — entre os quais a burocracia, o Executivo, o Legislativo, os sindicatos — com interesses distintos — a exemplo de apoio político, ajuste fiscal, permanência de direitos e garantias do funcionalismo —, que atuam de forma isolada ou fazem arranjos em determinados momentos ao longo da história na busca de interesse convergentes. Acrescenta-se que muitas vezes as políticas de flexibilização da gestão de pessoas são implementadas em contextos de grave fiscal dos Estados. Destaca-se ainda, que as reformas de Estado, tais como a vivenciada no Brasil, foram permeadas pelo corporativismo, clientelismo e insulamento burocrático, característicos da administração pública brasileira (Nunes, 2017). Nesse sentido, e considerando tratar-se de um estudo empírico, trata-se de agenda de pesquisa bastante aderente à perspectiva analítica ao neoinstitucionalismo histórico. Atualmente a ênfase nos estudos empíricos tem sido hegemônica, e, muitas vezes, as teorizações generalizantes podem ser vistas como inadequadas, especialmente em se tratando de estudos que abordam temas amplos e complexos.

Outra característica distintiva do neoinstitucionalismo histórico bastante aderente ao objeto de pesquisa do presente estudo trata do tempo. A apresentação de argumentos e explicações sobre importantes questões demanda a especificação das sequências e rastreiam transformações e processos de escala e tempo variáveis, muito comuns nas análises de políticas públicas e de movimentos de reformas do Estado. Não obstante as instituições serem vistas como fenômenos difíceis de serem alterados, mudanças podem ocorrer tanto abruptamente quanto de forma mais ampla, ou incremental e gradual, podendo ser influenciadas por fatores exógenos e endógenos. As instituições podem sofrer estrangulamentos em períodos de estabilidade política, contudo, mudanças institucionais mais compreensivas também ocorrem quando conjunturas críticas abrem oportunidades para modificações nas trajetórias, a exemplo de situações como revoluções, crises econômicas ou novo governo no poder. Este último fator exerce bastante influência nos movimentos reformistas e nas decisões sobre mudanças ou manutenções de políticas públicas, como a política de gestão de pessoas no setor público.

Ademais, as diversas dimensões da flexibilização de pessoas podem demandar soluções complexas e diferentes, não obstante o desafio de trabalhar a política de gestão de pessoas de forma integrada. Considerando-se as características e a dimensão do setor público, muitas vezes as iniciativas de RH são implementadas de forma dispersa, dificultando a

orquestração da aplicação de diferentes práticas de gestão de pessoas de forma coesa e no mesmo momento da história.

Outro aspecto relevante no estudo das políticas de gestão de pessoas no setor público diz respeito à noção de *path dependence*, utilizada para explicar como alterações, especialmente as radicais, podem ser inviabilizadas, muitas vezes, devido à existência de instituições anteriores — leis, regras, procedimentos, cultura administrativa, padrões de comportamento — que comprimem o espaço de mudança (PIERSON, 2000). Um exemplo típico da administração pública brasileira é a própria Constituição Federal de 1988, que possui um amplo rol de instituições que, ao mesmo tempo, moldam e restringem as capacidades de mudanças nas estruturas e regras de funcionamento do Estado e, de forma específica, da política de recursos humanos no serviço público.

Ademais, a sequência em que as práticas de RH são implementadas importam, porque os processos de retroalimentação subsequentes transformam as consequências de desenvolvimentos posteriores, dado, inclusive, o caráter de articulação e integração que deve sustentar as políticas de gestão de pessoas. Também vale considerar que muitas instituições mudam de forma gradual, gerando transformações incrementais do sistema e que demandam um período mais extenso para serem efetivamente analisadas. Compreender como as políticas de flexibilização de gestão de pessoas foram elaboradas e implementadas no decorrer do tempo também depende da trajetória da sucessão de governos que trazem consigo um plexo de instituições diversas que podem afetar de diferentes formas as iniciativas de RH. Os neoinstitucionalistas históricos reforçam a importância de realizar investigações baseadas na história ao longo do tempo, por meio de consistentes justificativas teóricas e metodológicas, tendo em vista que olhar de forma estanque para o passado é insuficiente para analisar e compreender o processo ao longo do tempo.

A análise de políticas flexíveis de gestão de pessoas no setor público compreende uma série de arranjos e configurações que contemplam uma diversidade de instituições, organizações e processos que se influenciam mutuamente num macrocontexto que também sofre influências de outros contextos. O contexto da administração pública federal afeta fortemente o da administração pública mineira, especialmente, em razão do modelo federativo adotado no Brasil. Além disso, a administração pública brasileira e a mineira também são influenciadas. No que se refere às reformas administrativas, merece destaque a influência dos países da OCDE, pioneiros na implementação dos movimentos reformistas da *New Public Management* e da pós-Nova Gestão Pública. Tais reformas foram impelidas pelo Consenso de

Washington, ressaltando-se a importância de ampliar as capacidades burocráticas para o desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A partir de estudos empíricos realizados principalmente nos países da OCDE, alguns fatores contextuais, instituições e atores (MANNING, 2009; LONGO, 2007; KAMARCK *et al.*, 2003; POLLIT e BOUCKAERT, 2000; SIEDENTOPF, 1990; MÖLTGEN, 2012; KELLOUGH e SELDEN, 2003; RUFFINI, 2000; HAYS e SOWA, 2006; INGRAHAM, SELDEN e MOYNIHAN, 2000; TESKE e SCHNEIDER, 1994) despontam no processo de formulação e implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública. As características do sistema administrativo (MANNING, 2009) abrangem o grau de maleabilidade dos arranjos administrativos, o grau de rigidez do marco legal e a estrutura do Poder Executivo. Analisar o sistema administrativo ajuda a compreender a eventual abertura para a implementação de mudanças que contemplem iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas do setor público. Da análise dos sistemas de governo e da representação partidária, é possível compreender como se dá o relacionamento entre Executivo e Legislativo, se o governo é majoritário ou unipartidário, e até se o Legislativo é mais ou menos profissionalizado (KELLOUGH e SELDEN, 2003). O grau de descentralização do governo é outro elemento que pode afetar a elaboração e a implementação de iniciativas flexíveis de RH. Quando um país divide autoridade internamente com os entes subnacionais, pode ter uma menor capacidade de amplas reformas amplas e uniformes. Contudo, este elemento também pode ser um ativo para o movimento reformista que pode começar em um ente subnacional e, eventualmente, servir de piloto para os demais entes do país (KAMARCK *et al.*, 2003; HAYS e SOWA, 2006).

As estratégias de usar projetos-piloto também podem influenciar a implementação de políticas de gestão de pessoas (LONGO, 2007), tendo em vista que possibilitam testar mudanças em uma população menor e fazer os ajustes necessários para depois expandir e implantar a política de forma geral. No que tange à existência de uma agência exclusivamente responsável pela reforma, os estudos são inconclusivos, apontando que algumas vezes tal presença pode contribuir para o êxito da implementação, enquanto outros estudos dizem que a existência de uma agência dedicada não interfere. A competência dos dirigentes públicos é apontada como um fator que afeta a efetivação das reformas (RUFFINI, 2000; LONGO, 2007). Ainda que as iniciativas a serem implementadas tenham o apoio da alta liderança e da própria sociedade, é importante que haja um corpo diretivo preparado para realizar a implementação das ações.

A legitimidade administrativa também é fundamental. Além de lideranças fortes e comprometidas, o suporte político da burocracia *street level* alinhada com a reforma e com abertura para o diálogo com a sociedade são fatores que podem afetar a formulação e, especialmente, a implementação das reformas (POLLLIT e BOUCKAERT, 2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012).

Ademais, a diversidade de culturas administrativas também deve ser considerada. Países com uma cultura de Estado de Direito muito forte, provavelmente, demandarão mudanças legislativas para a implementação das reformas, enquanto outros países acionam uma estratégia mais dialógica, devido à proximidade com o cidadão (SIEDENTOPF, 1990; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012). As características da cultura da administração pública brasileira são um fator de relevante influência a ser considerado. Conforme destacado por Nunes (2017), o setor público brasileiro tem uma cultura em que convivem, muitas vezes simultaneamente, o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. A presença de tais elementos separadamente ou em arranjos construídos em determinados momentos afeta a implementação das reformas. Nesse sentido, os estudos empíricos destacam que, quanto mais fortes o corporativismo e a força dos sindicatos, menor a chance de executar reformas que restrinjam direitos dos servidores (INGRAHAM, SELDEN e MOYNIHAN, 2000; TESKE e SCHNEIDER, 1994).

Enfim, todos esses elementos, contextos, instituições, atores podem afetar isoladamente, ou fazer parte de arranjos ou configurações que podem influenciar de forma diferente a elaboração e a implementação de reformas, no caso específico, na política de gestão de pessoas na Administração. Essa multiplicidade de fatores e combinações possíveis podem não possibilitar a identificação de padrões de comportamento ao longo do tempo. No entanto, permitem fazer análises que podem gerar reflexões e hipóteses relevantes e úteis para o processo de formulação e implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público.

O estudo das políticas de flexibilização da gestão de pessoas na administração pública mineira será permeado por diversas questões, ainda que nem todas tenham representatividade necessária em cada uma das iniciativas de gestão de pessoas abordada. Considerando-se que a pesquisa será realizada no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, a análise será orientada pelas seguintes questões: Qual era o contexto das políticas de flexibilização de gestão de pessoas (PFGPs)? Como o marco legal, a estrutura do Poder Executivo e os arranjos administrativos influenciaram as PFGPs no governo mineiro? Quais os principais fatores que

impactaram positiva ou negativamente as PFGPs? Quais eram os atores e as forças políticas envolvidas e como se posicionaram frente às PFGPs? Que arranjos foram formados e como impactaram o contexto dessas PFGPs? Como as reformas administrativas ocorridas em outros países e, especialmente, no governo federal afetaram as PFGPs no governo de Minas Gerais? Como conjunturas ou políticas anteriores influenciaram positiva ou negativamente as PFGPs posteriores? Qual era a influência de novas gestões de governo nas PFGPs? Quais foram os principais desafios para executar PFGPs de forma integrada ao modelo de gestão de pessoas?

Por todo o exposto, o neoinstitucionalismo histórico mostra-se como uma perspectiva analítica bastante adequada para a pesquisa empírica que pretende analisar os fatores que influenciaram a formulação e implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020. A natureza do objeto de estudo é aderente às características distintivas da escola em referência e ainda que, por vezes, possa fornecer uma visão fragmentada da realidade, as reflexões, análises e hipóteses geradas pelos estudos empíricos podem contribuir para o acúmulo de informações que, com o tempo, podem contribuir para a elaboração de uma teoria de amplo alcance.

No capítulo seguinte, será apresentada a metodologia do presente trabalho, com o objetivo de identificar os contextos, limites e desafios da elaboração e da implementação das práticas flexíveis de gestão de pessoas na administração pública mineira.



## 6. METODOLOGIA

### 6.1 Estratégia de Pesquisa

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa é caracterizada por seu caráter descritivo e apresenta abordagem qualitativa. O caráter descritivo refere-se à apresentação das iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas na administração pública e da análise dos fatores que influenciaram a elaboração e a implementação das diversas reformas do serviço civil realizadas em alguns países da OCDE e em Minas Gerais. Esta modalidade de pesquisa descreve características de determinado fenômeno ou população e, não raro, busca determinar relações entre variáveis. Geralmente, envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso (GIL, 2010).

A proposta da pesquisa é analisar os fatores que impactaram a implementação de políticas flexíveis de RH na administração pública durante os movimentos de reforma do setor público nos países da OCDE, para, a partir das referências do estudo bibliográfico e documental da experiência internacional, analisar os fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de RH na administração pública mineira no período de 2003 a 2020. A realização de estudos de casos descritivos visa aprofundar o conhecimento sobre determinada realidade e permite formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas (TRIVIÑOS, 2007).

Segundo Yin (2005), “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”. O autor destaca, ainda, que este método de pesquisa deve ser adotado quando os limites entre o objeto de estudo e o seu contexto não podem ser separados, ou quando não podem ser claramente definidos. Este aspecto é característico da pesquisa realizada, uma vez que os fatores que influenciam a adoção de políticas flexíveis de RH estão fortemente relacionados ao contexto e à realidade de cada governo.

De acordo com Eisenhardt (1989), a singularidade apreendida por meio do estudo de caso pode se dar pela observação de um caso único ou de um conjunto de casos que permitam a análise profunda do fenômeno em suas diversas dimensões. Nesse sentido, a generalização obtida por esta metodologia terá natureza analítica, possibilitando que sejam geradas relevantes contribuições ao permitir o desenvolvimento de proposições teóricas que podem ser aplicadas a outros contextos. Ademais, sempre que possível, o pesquisador deverá optar pelo estudo de casos múltiplos (YIN, 2005). Não obstante a pesquisa proposta tratar de um estudo de caso

único, a análise dos fatores que influenciam a adoção de iniciativas flexíveis de RH foi realizada a partir de uma revisão bibliográfica da experiência internacional na temática, em especial dos países da OCDE.

Nesse sentido, a pesquisa buscou maior familiaridade com as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público, a fim de ampliar as discussões sobre a adoção desses mecanismos na administração pública brasileira. Aprofundar os conhecimentos sobre o contexto, os arranjos e os atores que influenciaram essas iniciativas, entendendo em que medida e as razões pelas quais foram, ou não, exitosas, pode contribuir para a análise da aplicação dessas iniciativas no contexto brasileiro.

A ênfase na abordagem qualitativa justifica-se pela caracterização do problema de pesquisa formulado, que depende do uso de técnicas interpretativas para decodificação de uma realidade social complexa. Segundo Neves (1996), a definição dos objetivos de uma pesquisa qualitativa pode expressar os propósitos do estudo que se pretende desenvolver, quando diz tratar-se da redução da distância entre teoria e dados. A identificação e a análise dos fatores que influenciam a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas foram previamente realizadas por meio de estudos sobre experiências internacionais dos movimentos de reformas do serviço civil nos países da OCDE. Da revisão bibliográfica foram identificados dez fatores que interferem na implementação de reformas de RH da administração pública, quais sejam: *i)* características do sistema administrativo; *ii)* sistemas de governo e representatividade partidária; *iii)* presença de agência dedicada à implementação da reforma; *iv)* grau de descentralização do governo; *v)* diversidade de culturas administrativas; *vi)* uso de projetos-pilotos; *vii)* legitimidade administrativa; *viii)* competência dos dirigentes; *ix)* corporativismo; e *x)* força dos sindicatos. Tais fatores estão descritos no Quadro 1. Com a realização de entrevistas, pretendeu-se confirmar se esses fatores também exerceram influência na implementação de práticas flexíveis de RH na administração pública do governo de Minas Gerais, bem como identificar outros possíveis novos fatores de influência.

## **6.2 Unidade de análise**

O caso selecionado para estudo foi o das políticas de flexibilização de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, ente subnacional brasileiro que tem se destacado no cenário nacional e internacional (MANNING *et al.*, 2009; BID, 2014) pela introdução de iniciativas

reformistas do setor público, inclusive referentes à inclusão de iniciativas inovadoras e flexíveis de RH. A partir de 2004, sob a denominação de “choque de gestão”, foi iniciada a implementação de várias ações que tinham como intenção introduzir em Minas Gerais uma gestão eficiente, efetiva e eficaz (ANASTASIA, 2006). O referido projeto estratégico tinha como um dos eixos o Alinhamento de Pessoas, cujos subprodutos eram a avaliação de desempenho individual, a reestruturação de carreiras e o realinhamento de competências.

A concepção dos referidos projetos foi inspirada nas diretrizes da Nova Gestão Pública, especialmente a orientação para resultados e a flexibilidade. A avaliação de desempenho individual foi concebida como um instrumento que subsidiaria: *i)* as ações de desenvolvimento individual; *ii)* a dispensa por insuficiência de desempenho; *iii)* os processos de evolução horizontal e vertical na carreira que passava, então, a ter critérios meritocráticos, e não somente a antiguidade; *iv)* o pagamento de remuneração variável por desempenho individual.

Ademais, todas as carreiras foram reestruturadas, sob a orientação dos princípios de flexibilidade funcional, que contemplam o planejamento e a reorganização dos postos de trabalho, agrupando funções semelhantes e ampliando os cargos, tanto na horizontal quanto na vertical. O propósito era contribuir para uma maior polivalência aos postos de trabalho, o que possibilitaria um maior aproveitamento dos recursos humanos da organização.

No que tange à promoção e à carreira, reduziu-se o peso da antiguidade — mudança também destacada por Brown e Ryan (2003) como um importante ícone das reformas na GRH do setor público — e vincularam-se às promoções ao desenvolvimento de capacidades e ao alto desempenho no cargo aferido por meio de avaliação de desempenho individual. O realinhamento de competências iniciou-se de forma incipiente, mas, com o tempo, foi se consolidando por meio do modelo de avaliação, que deixou de ser realizado por meio de critérios de desempenho e passou a ser realizado por competências comportamentais. Este modelo foi implantado gradativamente em órgãos e entidades mineiros, com previsão de modelos diferentes para os servidores efetivos e para os ocupantes de cargos gerenciais. Também havia possibilidade de customização do modelo de avaliação por competências a depender das especificidades de órgãos e entidades, mediante aprovação do órgão central de recursos humanos.

Além dessas iniciativas de flexibilidade de recursos humanos, o governo de Minas apresentou outras experiências que se inspiraram nas experiências internacionais das reformas de segunda fase. Um primeiro exemplo é a certificação ocupacional por competências para

alguns cargos de natureza gerencial considerados críticos. O referido projeto visava criar um banco de pessoas qualificadas para ocupar determinados cargos previamente escolhidos para serem certificados. O processo de certificação era realizado por agência externa ao governo.

Outras iniciativas foram se sucedendo, e, em 2019, o governo de Minas Gerais lançou um novo projeto estratégico de gestão de pessoas também inspirado na flexibilidade: o Transforma Minas. Trata-se de um programa de atração, seleção, desempenho e desenvolvimento de profissionais para posições de chefia, direção e assessoramento, para superar desafios das diversas áreas da administração estadual direta e indireta, desenhando e implementando políticas públicas que melhorem os serviços públicos prestados à sociedade mineira. O programa tem como objetivos: *i)* transformar a cultura de gestão de pessoas no setor público; *ii)* replicar as melhores e mais atualizadas práticas de recursos humanos; e *iii)* prestar melhores serviços aos cidadãos.

Não obstante os programas e projetos referenciados, a pesquisa realizou um inventário das principais estratégias de recursos humanos implementadas a partir de 2003, as quais foram organizadas para fins meramente didáticos de acordo com as dimensões de flexibilidade adotadas por Longo (2007).

A partir da identificação das iniciativas de RH foram analisados os fatores que influenciaram tais políticas, bem como os limites e desafios da implementação de políticas flexíveis de gestão de pessoas na administração pública no período de 2003 até 2020.

### **6.3 Estratégia de coleta de dados**

No que tange à fonte de investigação, a pesquisa foi realizada tanto em fontes secundárias quanto primárias. Os dados secundários contribuíram para identificar e definir o problema de pesquisa, desenvolver uma abordagem, preparar a coleta e a interpretação dos dados primários, bem como para responder a certas perguntas de pesquisa. Como aconselhado por Malhorta (2001), primeiramente foram analisados os dados secundários e, depois, os primários. As fontes secundárias são abarcadas pela pesquisa documental, por meio da investigação em livros, artigos, legislações, relatórios, informes, atas de reuniões, registros administrativos, entre outros. Os dados primários são aqueles gerados por um pesquisador para a finalidade específica de solucionar o problema estudado (MALHORTA, 2001). No caso, será

realizado por meio de pesquisa de campo, que contempla a investigação empírica e será concretizada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas.

Quanto aos procedimentos, este estudo compreende três modalidades principais: pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas. Entende-se por pesquisa bibliográfica toda a bibliografia tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações, divulgadas de forma física e eletrônica, até meios de comunicação orais (MARCONI e LAKATOS, 2002). Parte da pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de referências teóricas sobre as políticas de flexibilização de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais.

A pesquisa documental foi baseada em fontes mais diversificadas, tais como documentos, legislação, normativos, relatórios oficiais e informações constantes dos sítios eletrônicos (GIL, 2010) sobre as práticas flexíveis de gestão de pessoas implementadas em Minas Gerais, com o objetivo de analisar todos os registros sobre a temática a ser estudada. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi uma fonte de pesquisa documental relevante não só no que se refere à legislação, mas, especialmente, no que tange às notas taquigráficas das sessões de votação das leis que versam sobre as políticas de recursos humanos.

A realização de entrevistas semiestruturadas foi de fundamental importância para a presente pesquisa e teve como principais objetivos: compreender quais políticas de recursos humanos os entrevistados consideram como mais inovadoras e flexíveis; preencher as lacunas de informações sobre as iniciativas de RH identificadas na pesquisa bibliográfica e documental; confirmar quais fatores influenciaram a implementação de ações flexíveis de recursos humanos; identificar se há novos fatores não mapeados no referencial teórico e que também inspiraram a elaboração e implementação de políticas flexíveis de gestão de pessoas; e identificar os principais limites e desafios para a implementação de iniciativas flexíveis de recursos humanos no setor público.

A entrevista tem como objetivo colher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao pesquisador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos da organização. Trata-se de importante instrumento de coleta de informações, quando o pesquisador precisa construir um conceito ou esclarecer situações, atitudes ou comportamentos. A entrevista semiestruturada possibilita uma forma especial de conversação que viabiliza uma interação para além das respostas às perguntas, abrangendo, por exemplo, os sinais, o gestual e o tom de voz ao proferir suas respostas (TRIVIÑOS, 1987).

Nesse sentido, permitem que o autor faça um mergulho em profundidade, coletando indícios de como cada um dos entrevistados percebe e significa a sua realidade, por meio de informações consistentes que permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no contexto de análise (DUARTE, 2004). Assim, o uso desse instrumento possibilitou identificar a percepção dos entrevistados sobre as principais políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, bem como se são percebidas como políticas de flexibilização de RH e quais os fatores, atores e contexto que influenciam a elaboração e implementação de tais políticas.

Foram entrevistados servidores efetivos que ocuparam cargos estratégicos do órgão central de recursos humanos — subsecretários, superintendentes e diretores — da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e cargos gerenciais das unidades setoriais de RH dos órgãos e entidades do governo de Minas Gerais, de todas as gestões de governo no período ora analisado. Para compreender a perspectiva de atores com interesses e posições diferentes, também foram entrevistados alguns membros da Casa Legislativa mineira e representantes de sindicatos de servidores efetivos da esfera estadual do governo. É fundamental investigar e confirmar junto a esses atores quais as principais iniciativas de flexibilidade de RH implementadas em Minas Gerais e, especialmente, quais os fatores que influenciaram a elaboração e a implementação dessas políticas, a fim de desvendar também quais são os principais limites e desafios para tal.

Foram realizadas 21 entrevistas, no entanto, este número não foi definido *a priori*. Inicialmente foi identificado um grupo menor — 15 pessoas — que contemplava: gestores de cada um dos subsistemas de RH, que tivessem conhecimento aprofundado das políticas de gestão de pessoas implementadas durante todo, ou em grande parte, do período de 2003 a 2020, bem como, dois entrevistados de unidades setoriais de RH, dois do Poder Legislativo e dois representantes sindicais. Houve uma ampliação do número de sujeitos entrevistados até que foi verificado que havia um material suficientemente denso para análise do objeto de estudo da presente pesquisa e que já se demonstrava uma saturação das informações obtidas por meio das entrevistas, com substancial correspondência dos relatos entre os entrevistados.

A saturação é um dos critérios frequentemente adotados para justificar a dimensão da amostra (GLASER e STRAUSS, 1967) ou seja, a partir de determinada quantidade de relatos, a recolha de mais entrevistas não acrescenta informação nova, atingindo-se a saturação (McDONALD e EISENHARDT, 2017). A saturação das informações pode ser evidenciada

durante a análise dos resultados das entrevistas, por meio da identificação da transcrição de diversos relatos com conteúdos semelhantes.

As entrevistas tiveram duração média em torno de 1h15min, que totalizaram quase 26 horas de gravação de relatos de servidores que vivenciaram, a partir de *locus* diferentes, as políticas de RH da administração pública mineira durante todo o período abarcado pela pesquisa ou por grande parte dele. O Quadro 6 apresenta um descritivo dos 21 entrevistados, dos quais seis tiveram atuação exclusiva no órgão central de RH do Estado, sete tiveram atuação no órgão central de RH e em Unidades Setoriais de Recursos Humanos (USRHs), um teve atuação exclusiva em USRHs de três órgãos com grande volume de servidores, um teve atuação na unidade de corregedoria-geral, três são servidores efetivos do Legislativo, e três são representantes de entidades sindicais.

Quadro 6 – Descrição dos entrevistados, considerando a atuação no governo de Minas Gerais e o tempo de exercício em contato com políticas de RH

<b>Entrevistado</b>	<b>Atuação</b>	<b>Tempo de trabalho em contato com as políticas de RH do governo de MG</b>
Entrevistado 1 (E1)	Órgão central de RH	19 anos
Entrevistado 2 (E2)	Órgão central de RH	11 anos
Entrevistado 3 (E3)	Órgão central de RH e USRH	13 anos
Entrevistado 4 (E4)	Órgão central de RH e USRH	30 anos
Entrevistado 5 (E5)	Órgão central de RH	7 anos
Entrevistado 6 (E6)	Legislativo	10 anos
Entrevistado 7 (E7)	Órgão central de RH e USRH	32 anos
Entrevistado 8 (E8)	USRH	17 anos
Entrevistado 9 (E9)	Órgão central de RH e USRH	22 anos
Entrevistado 10 (E10)	Órgão central de RH	12 anos
Entrevistado 11 (E11)	Legislativo	17 anos
Entrevistado 12 (E12)	Órgão central de RH	17 anos
Entrevistado 13 (E13)	Órgão central de RH e USRH	15 anos
Entrevistado 14 (E14)	Órgão central de RH	20 anos
Entrevistado 15 (E15)	Legislativo	8 anos
Entrevistado 16 (E16)	Órgão Central de Correição	13 anos
Entrevistado 17 (E17)	Sindicato	17 anos
Entrevistado 18 (E18)	Sindicato	9 anos
Entrevistado 19 (E19)	Órgão central de RH e USRH	4 anos
Entrevistado 20 (E20)	Sindicato	20 anos
Entrevistado 21 (E21)	Órgão central de RH e USRH	4 anos

Fonte: dados da pesquisa.

Vale destacar que dentre os entrevistados, dois deles — E19 e E21 — possuem apenas 4 anos de atuação como gestores no governo de Minas Gerais, correspondentes ao período em que o PT assumiu a gestão estadual do estado. Não obstante não terem vivenciado a maior parte do período de implementação das iniciativas de RH de 2003 a 2020, mostrou-se relevante recolher a percepção de gestores com atuação exclusiva na gestão do PT, para garantir maior diversidade dos relatos e evitar eventual viés entre os sujeitos entrevistados.

Em razão da pandemia da Covid-19, as entrevistas foram realizadas de forma virtual, por meio da plataforma de videoconferência da Google, gravadas e depois transcritas. À exceção de dois representantes de importantes entidades sindicais, todos os demais convites foram aceitos, e as entrevistas foram realizadas sem qualquer intercorrência. Em substituição aos primeiros representantes de entidades sindicais que não atenderam à solicitação da entrevista, foram convidados outros dois, que aceitaram o convite e concederam a entrevista para a realização do presente estudo. O roteiro das entrevistas encontra-se em anexo.

#### **6.4 Estratégia de análise de dados**

A estratégia metodológica utilizada foi a análise de métodos qualitativos, por meio da realização de algumas entrevistas semiestruturadas e realizada uma análise qualitativa de dados e informações originários de documentos administrativos, atas de reuniões e sítios eletrônicos. A análise das entrevistas foi realizada por meio da fragmentação da transcrição e reorganização desses fragmentos a partir de categorias de análise, com apoio do *software* de análise de entrevistas NVivo. As conclusões da presente pesquisa foram obtidas a partir da ordenação do material empírico coletado no trabalho de campo, de acordo com as categorias de análise identificadas nas referências teóricas, bem como outras identificadas nas próprias entrevistas. As análises das informações coletadas passam pela interpretação dos fragmentos dos discursos dos entrevistados, organizados em torno de categorias e do cruzamento desse material com as referências teóricas que orientaram o presente estudo.

Considerando a estratégia metodológica de análise qualitativa, a pesquisa foi estruturada por meio das seguintes etapas, adaptadas das contribuições de Eisenhardt (1989); Strauss e Corbin (1998); Gerhardt e Silveira (2009): *i*) definição da questão de pesquisa; *ii*) coleta de dados exploratórios e revisão da literatura; *iii*) delimitação do tema e identificação do objeto de estudo, bem como dos limites do fenômeno estudado; *iv*) construção do modelo de análise; *v*) definição das técnicas de coleta; *vi*) preparação e teste do roteiro de entrevista; *vii*)



realização da coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas; *viii*) análise dos dados das entrevistas; *ix*) identificação e aprimoramento das categorias conceituais; *x*) amostragem teórica e teste das proposições e comparação das proposições com a literatura existente; *xi*) conclusões, compreendendo o fechamento, aprimoramento da teoria e redação final.

As iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020 foram organizadas, registradas e analisadas a partir das cinco tipologias de flexibilização de Longo (2007), da seguinte forma: 1) Flexibilidade Numérica; 1.1) Contexto Fiscal; e 1.2) Dimensionamento da Força de Trabalho; 2) Flexibilidade Contratual; 2.1) Estabilidade; 2.2) Diversificação de regimes funcionais; 2.3) Contratação temporária; 3) Flexibilidade salarial; 3.1) Gestão de compensação remuneratória; 3.2) Remuneração variável; 3.3) Política remuneratória; 4) Flexibilidade Funcional; 4.1 Recrutamento e Seleção; 4.1.1) Concursos públicos; 4.1.2) Processos seletivos simplificados; 4.1.3) Certificação Ocupacional; 4.1.4) Seleção para cargos de liderança; 4.2) Gestão por competências; 4.3) Gestão do desempenho; 4.4) Gestão de carreiras; 4.5) Gestão do desenvolvimento; 4.5.1) Servidores; 4.5.2) Gestores e lideranças; 4.6) Gestão das relações humanas e sociais; 4.6.1) Políticas sociais pontuais; 4.6.2) Negociações coletivas; e, 5) Flexibilidade de Tempo; 5.1) Iniciativas pontuais de flexibilidade de horário; 5.2) Trabalho remoto.

Identificadas as categorias de análise a partir do referencial teórico, da análise da trajetória das políticas de RH no governo de Minas Gerais e das entrevistas realizadas, os fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas foram divididos em dois espectros, conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Categorias de análise dos fatores que influenciaram as políticas de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020

<b>Fatores Contextuais</b>	<b>Atuação, arranjos e características dos atores e forças políticas</b>
Regime Jurídico Administrativo e cultura do Estado de Direito	Relação entre Executivo e Legislativo
Centralização das decisões sobre as políticas de RH na Seplag	Apoio da Alta Liderança e impacto das mudanças de governo
Influência das experiências internacionais e do governo federal	Práticas corporativistas
Alinhamento com o planejamento estratégico	Força dos sindicatos
	Competência dos dirigentes

Fonte: dados da pesquisa.

A análise da trajetória e dos fatores que influenciaram as principais iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas na administração pública mineira, no período de 2003 a 2020, realizada a partir da experiência internacional dos movimentos reformistas em diversos países da OCDE, será apresentado no próximo capítulo.

## **7. FLEXIBILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS EM MINAS GERAIS (2003-2020)**

A análise das reformas da gestão de recursos humanos nos países da OCDE mostra que não há um receituário de políticas e práticas de RH atemporais e descontextualizadas. Os serviços civis desenvolvem-se na estrutura da administração pública, são vinculados a regimes políticos e dinâmicas político-partidárias diferentes e possuem estruturas sociais e econômicas diversas. O contexto político-institucional é fundamental para definir as práticas passíveis de serem adotadas e os caminhos a serem seguidos para conseguir avançar na introdução do critério de flexibilidade nas políticas de gestão de pessoas.

É importante analisar as trajetórias de reforma do Estado e do serviço civil, os pontos de avanços, as oportunidades, os obstáculos, os fracassos, bem como os fatores que influenciaram esses movimentos de evolução, estagnação e retrocesso. Todavia, seguir os mesmos caminhos percorridos por outros países com lógicas organizacionais e político-institucionais distintas não levará ao êxito nas reformas do serviço civil. Ademais, as administrações públicas nacionais possuem práticas enraizadas, culturas organizacionais e regras informais que devem ser consideradas na reflexão sobre as reformas do Estado.

Também é relevante considerar as características político-culturais, como se organiza o arcabouço jurídico, o planejamento, o aparato estatal, o modelo de gestão de RH vigente, o perfil de funcionários e dirigentes públicos, o perfil da liderança política e os arranjos político-institucionais. Todo o contexto e a realidade da administração pública permeiam a elaboração e implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, razão pela qual, na próxima seção, serão apresentadas, de forma breve, algumas características do contexto herdado da América Latina por Minas Gerais.

### **7.1 O legado que Minas Gerais herdou como ente subnacional de um país latino-americano**

Minas Gerais é um estado federado do Brasil, país latino-americano que, embora tenha conquistado a sua independência há dois séculos, caminhou lentamente em direção à democratização no século XX percorrendo uma trajetória permeada por episódios de autoritarismo, populismo e instabilidade econômica e política (MANNING *et al.*, 2009).

Os arranjos institucionais nos países da América Latina (AL) são complexos, ao contrário dos arranjos relativamente maleáveis presentes nos países da OCDE. Os países da AL compartilham uma noção de centralidade do estado e uma legislação inspirada no código napoleônico, que tem a estabilidade como princípio basilar. Ao mesmo tempo, em sistemas presidencialistas, preconiza-se a divisão de poder e independência política entre Executivo e Legislativo. Isto pode trazer tensões importantes, quando se tem uma relação de antagonismo entre tais poderes ou quando as coalizões detêm o poder (MANNING *et al.*, 2009). Outra questão que merece destaque, já mencionada em relação aos países da OCDE por Longo (2007) e Manning *et al.* (2009), refere-se aos desafios dos países de sistemas federativos com autoridade política prevista constitucionalmente para implementar reformas amplas e uniformes no governo central, tais como Brasil, México, Venezuela e Argentina. Por outro lado, também como já destacado, algumas experiências podem ser protagonizadas nos entes subnacionais, funcionando como projeto-piloto para reformas de maior escala, como pode ser considerado o caso de Minas Gerais (MANNING *et al.*, 2009).

Outra característica importante dos países da América Latina refere-se à fraca legitimidade da administração pública em geral. Apesar dos progressos vivenciados por meio das reformas de estado nos países da AL, ainda há um longo caminho a ser percorrido; ademais, as mudanças não estão consolidadas, são vulneráveis e passíveis de reversão. A dificuldade em promover reformas sustentáveis, num tempo politicamente viável, é refletida na fraca legitimidade da administração pública nesses países, o que debilita esforços de reformas adicionais, em particular as próprias reformas do setor público. A tentativa de mudança para um regime genuíno de desempenho, iniciativas de descentralização e tentativas contínuas de institucionalização da meritocracia no serviço público desafiam os métodos politicamente testados e usados como garantia da responsividade na região latino-americana: paternalismo, clientelismo e centralização (MANNING *et al.*, 2009).

Dentre os países da América Latina, o Brasil e o Chile se destacam como sendo burocracias baseadas no mérito, por possuírem boa capacidade técnica e independência política. No entanto, o Brasil ainda pode ser considerado um país que não implementou completamente o modelo burocrático weberiano, deixando a provisão de parte dos cargos públicos na esfera do clientelismo (CEPAL, 2014).

Ao clientelismo na provisão de alguns empregos públicos, somou-se o formalismo burocrático, baseado no excesso de normatividade e no estabelecimento de procedimentos complexos, gerando como resultado a ineficiência e ineficácia da burocracia. A insegurança

jurídica e a corrupção, os problemas de legalidade, de comportamento e de competência técnica e eficiência operativa também são problemas característicos dos países da América Latina, entre os quais o Brasil (CLAD, 2010).

No que tange especificamente às reformas dos sistemas administrativos, duas causas foram responsáveis pelo movimento reformista na maioria dos países da AL: a pressão dos problemas decorrentes da debilidade do Estado; e a insistência de organismos internacionais para realização das reformas (ECHEBARRIA, 2008). Este último fator acabou contribuindo para que muitos países adotassem referências externas sem adaptá-las à sua realidade, o que prejudicou a chance de obtenção dos resultados esperados (CEPAL, 2014).

Em meados dos anos 90, a América Latina começa a empreender ações para melhorar a gestão, com grande ênfase na efetividade das políticas públicas, no fortalecimento da função pública, na democratização da administração pública e na estruturação de uma rede de políticas sociais (CLAD, 2010).

Em 2003, é assinada a carta ibero-americana da Função Pública, por meio da Declaração de Santo Domingo, aprovada pela IV Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e reforma do Estado. Este documento constitui uma referência comum em matéria de função pública, genérico e não vinculativo, que deve ser adaptado em cada caso à idiossincrasia, história, cultura, tradição jurídica e ao ambiente institucional de cada país. A carta ibero-americana da Função Pública tem os seguintes objetivos: *i*) definir as bases que compõem um sistema de serviço público profissional e efetivo, entendendo-o como peça-chave para a governança democrática das sociedades contemporâneas e para uma boa gestão pública; *ii*) estabelecer uma estrutura genérica de princípios orientadores, políticas e mecanismos de gestão chamados a constituir uma linguagem comum no serviço público nos países da comunidade latino-americana; *iii*) servir de fonte de inspiração para aplicações, regulamentos, desenvolvimentos e reformas específicos que, em cada caso, sejam adequados para a melhoria e modernização dos sistemas nacionais de serviço público nessa área. A conquista de uma função pública profissional e efetiva é, para qualquer sociedade democrática, um propósito permanente que, em qualquer caso, encontra múltiplas áreas para melhoria dos arranjos institucionais existentes (CLAD e UN/DESA, 2003).

No que tange ao fortalecimento da função pública, os principais aspectos considerados nas reformas desse período na América Latina foram as mudanças destinadas a introduzir maior racionalidade nos regimes de RH, na introdução de mecanismos competitivos e transparentes em matéria de concursos e promoções, na implementação de sistemas de avaliação de

desempenho, na organização da estrutura da composição dos sistemas salariais, na intensificação do trabalho de desenvolvimento e capacitação de pessoal e no melhoramento da interação entre os servidores públicos e os cidadãos (OSZLAK, 2009).

As reformas propostas para a década de 90 não conseguiram ser implementadas em sua plenitude e não produziram as mudanças esperadas nos sistemas de serviço civil dos países da América Latina. As principais dificuldades destacadas por CEPAL (2014) foram ausências de maiores avanços no planejamento, na identificação de necessidades e na insuficiência de informação sobre recursos humanos. Em termos gerais, as causas das dificuldades de implementação das reformas apresentam duas naturezas: *i*) técnicas, relacionadas, por exemplo, à baixa qualificação dos servidores, carência de informação e ao baixo nível de utilização de tecnologia; e *ii*) exógenas, como as políticas, culturais e econômicas.

Destacam-se como fatores exógenos: a contradição entre os interesses da classe política e as reformas, uma vez que as práticas clientelistas ainda são significativamente presentes em boa parte dos países da AL; e o caráter isomórfico da implantação do sistema de gerência pública, cujo modelo foi “importado” dos países anglo-saxões sem a devida análise do contexto institucional, cultural, social e político de cada país (CLAD, 2010).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assinala a Gestão Pública como uma das quatro áreas prioritárias de ação na sua estratégia de modernização do Estado aprovada em 2003, realçando a necessidade de desenvolver e fortalecer sistemas de serviço civil pautados pelos critérios de mérito e flexibilidade (BID, 2006), como um fator importante para o desenvolvimento e a governabilidade, visando, de modo geral, melhorar os resultados das instituições públicas (CEPAL, 2014).

O cenário afeto ao serviço civil nos países da AL, no início da década de 90, pode ser descrito a partir dos seguintes grandes eixos caracterizadores: *i*) a maior parte dos países da região possui um sistema de RH geral ou parcialmente baseado em carreiras, pautados formalmente por regras escritas e genéricas; *ii*) a observância prática de tais regras em termos de ingresso, remuneração, promoção e desligamento é fraca; *iii*) o excesso de discricionariedade coexistia com elementos de rigidez nos procedimentos de organização do trabalho, definição de tarefas, mobilidade e desligamento, dos quais decorriam sérios obstáculos para implementar com eficácia as políticas públicas e adaptar-se às mudanças; *iv*) as estruturas, processos e capacidades internas que caracterizam uma gestão eficiente do capital humano do setor público sofriam de significativas carências; *v*) distintas organizações internacionais — BID, Organização das Nações Unidas (ONU), OCDE e Centro Latinoamericano de Administração

para o Desenvolvimento (CLAD) — trabalharam apoiando as reformas nos países da AL, em especial providenciando suporte à gestão pública e profissionalização dos serviços civis e das políticas de RH (CEPAL, 2014).

Todavia, em que pese sua importância, normalmente, não se tem dado a prioridade que o tema da gestão de pessoas merece na agenda de reformas do setor público. A complexidade técnica e política demandada para modificar o *status quo* do serviço civil ajuda a explicar o ritmo dos avanços nos países da AL (BID, 2014). O mau desempenho dos servidores públicos na maioria dos países latino-americanos é um dos sintomas mais robustos da fragilidade da administração pública na região (MANNING *et al.*, 2009).

O contexto ora apresentado fez com que os países da América Latina vivenciassem experiências menos audaciosas em termos de flexibilidade e inovação nos sistemas de RH, quando comparados aos países da OCDE. Há anos, a OCDE (1995) cunhou o lema da flexibilidade para sintetizar as diretrizes de reforma da Gestão de Políticas de RH nos sistemas públicos dos Estados-membros. Assim, adotando o lema da OCDE (1995) e para fins deste trabalho, todas as práticas inovadoras de GRH do setor público implementadas em Minas Gerais são consideradas como iniciativas que visam à flexibilidade, independentemente do seu conteúdo ser própria ou predominantemente de natureza flexível.

Nesse sentido, muitas das estratégias adotadas em alguns países da AL, como o Brasil, podem ser consideradas como um primeiro esforço de instituir políticas de RH no Estado, as quais podem ser entendidas como uma etapa preliminar à implementação de iniciativas efetivamente flexíveis. Tal estratégia, também adotada por outros países latino-americanos, parece estar mais alinhada às diretrizes do Banco Mundial relacionadas às reformas de primeira fase, que se destinam a alcançar ou a fortalecer a disciplina, a formalidade e o cumprimento das normas. Já as reformas de segunda fase destinam-se a promover a flexibilidade, a discricionariedade e a orientação para resultados, as quais deveriam ser acionadas somente quando fossem alcançados os objetivos da primeira fase (WORLD BANK, 2003).

A proposta de adoção de flexibilidade na gestão do emprego público enfrentou resistências, tanto de governos quanto de parte da comunidade acadêmica latino-americana, sob a égide da defesa da burocracia clássica weberiana (PACHECO, 2017). Um dos principais fundamentos que sustentam essa posição de resistência é o que Longo (2007) denomina de a “falácia da sequência”, ou seja, a ideia de que primeiro se deve introduzir completamente o sistema de mérito formal e somente depois seria possível a introdução da flexibilidade. É um tipo de etapismo: para passar para uma nova fase, de mudança, é necessário, antes, concluir a

implementação da fase anterior. Todavia, Longo (2007) alude que a orientação para a flexibilidade da GRH no setor público pode ser extrapolada para contextos em que o modelo de serviço civil ainda apresenta déficits importantes de profissionalização, a exemplo da administração pública brasileira.

O Brasil foi pioneiro, entre os países latino-americanos, na introdução do tema da flexibilização na gestão pública (PACHECO, 2017) que teve início com o PDRAE (MARE, 1995). Coordenado por Bresser Pereira, visava alinhar o Brasil às tendências mundiais da *New Public Management*, trazendo na área de gestão de pessoas as ideias de profissionalização e formação de um serviço público competente.

A nova política de recursos humanos no Brasil se baseava nas alterações realizadas no regime de contratação e gestão do funcionalismo público, instituídas pela emenda constitucional n.º 19 de 1998. Em linhas gerais, a referida emenda, também conhecida como reforma administrativa de 1998, trouxe alterações na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas.

Configurado o macrocontexto político e cultural no qual se insere o Brasil, e conseqüentemente, Minas Gerais, na seção seguinte serão destacados alguns elementos do contexto político e um breve panorama da estratégia do governo estadual de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

## **7.2 Um panorama do contexto político e da estratégia de governo em Minas Gerais**

Para iniciar o estudo da flexibilização das políticas de gestão de pessoas no governo do estado de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, é importante conhecer, em linhas gerais, o contexto político e o plano estratégico proposto pelos governadores nesse período. Compreender quais eram as propostas de cada governo estadual para a política de gestão de pessoas e como se apresentavam no planejamento estratégico sinaliza o direcionamento e a ênfase que o Executivo pretende dar para o tema. Considerando que as políticas de flexibilização da gestão de pessoas devem servir à estratégia de governo, as iniciativas de RH que constam dos instrumentos de planejamento governamental possibilitam verificar a existência de um alinhamento com a estratégia governamental.

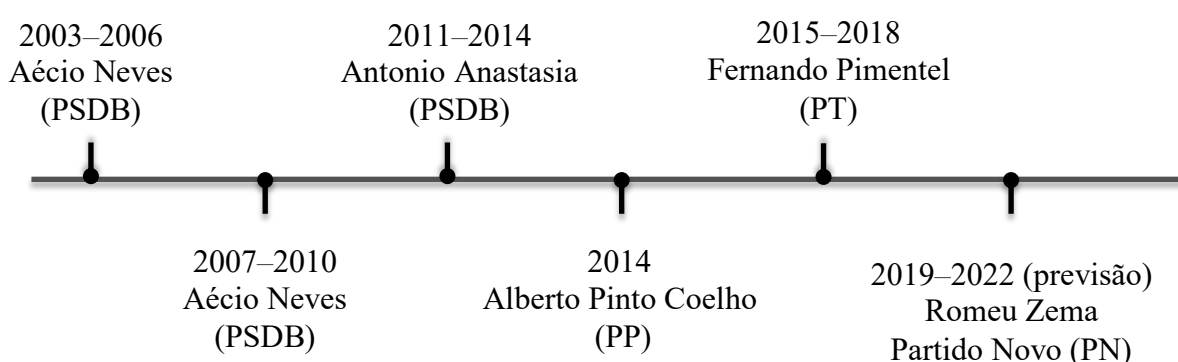
Ademais, conhecer o panorama político geral das gestões estaduais contribuirá para compreender como se deu a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no momento



de elaboração e implementação das iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas, muitas das quais demandam projetos de lei para sua efetiva implementação, momento em que essa relação entre os dois poderes é necessária.

Abaixo, segue linha do tempo dos governadores e respectivos partidos políticos que estiveram na gestão estadual no período de 2003–2020.

Figura 1 – Linha do tempo das gestões do Poder Executivo Estadual de 2003 e previsão de término em 2022



Fonte: sítio eletrônico mg.gov.br.

Nas seções seguintes, serão apresentados o quadro político geral de cada gestão estadual no período de 2003 a 2020 assim como a estrutura formal do planejamento estratégico, destacando quais e como as políticas de gestão de pessoas estão posicionadas na estratégia de cada gestão estadual.

### 7.2.1 O quadro político no período de 2003 a 2020: continuidade e rupturas nas gestões estaduais

O cenário político em Minas Gerais no período de 2003 a 2020 é caracterizado por 12 anos de um governo de continuidade no Executivo, de 2003 a 2014; uma forte ruptura político-ideológica no período de 2015 a 2018; e, novamente, uma nova ruptura na gestão 2019 a 2022. Não obstante a influência dos movimentos de ruptura e continuidade no âmbito do Poder Executivo para a implementação, consolidação e perenidade das políticas de flexibilização de

gestão de pessoas, também é importante apresentar como se dava a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Kellough e Selden (2003) apontam que governos majoritários têm melhores condições de promover programas e reformas administrativas mais complexas do que dentro de governos de coalizão, nos quais a possibilidade de tensão e conflitos pode ser maior. Nesse sentido, contar com o apoio da maioria dos deputados estaduais, construindo uma base de apoio forte na Assembleia Legislativa, cria um cenário favorável para que o governo possa aprovar os projetos de lei referentes às políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Nesse sentido, faz-se importante apresentar qual era o cenário político em que foram construídas as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ao longo das gestões estaduais.

Em 2002, o governador Aécio Neves venceu as eleições de 2002, no primeiro turno, com 5.282.043 votos, 58% dos votos válidos. O recém-eleito governador tinha uma trajetória “com forte apoio forjado, principalmente, a partir do prestígio político de seu falecido avô Tancredo Neves eleito presidente em 15 de janeiro de 1985” (IPEA, 2015).

Pode-se dizer que havia uma boa relação entre o Executivo e o Legislativo no período de 2003 a 2006. Os 77 deputados estaduais que compunham a Casa Legislativa mineira estavam distribuídos entre 15 partidos políticos, sendo: 39% de partidos de ideologia política de direita; 35% de esquerda; e 26% de centro<sup>3</sup>. A coligação que elegeu o governador era composta por 9 partidos — PPB, PSL, PTN, PFL, PAN, PRTB, PHS, PV, PSDB — que representavam 33% das cadeiras do Legislativo mineiro. No entanto, a coalizão entre PSDB e o Partido da Frente Liberal (PFL) representada pelo governador e Vice-governador, por sua vez, tinha potencial para mobilizar 61% dos deputados estaduais, se considerarmos a identidade de ideologia político-partidária de centro e de direita. A boa relação do governo Aécio com a Assembleia Legislativa é reconhecida pelos três Entrevistados — E6, E11 e E15 — do Poder Legislativo e também percebida pelos servidores do Executivo (E14), conforme relatos a seguir:

Enquanto estive no Executivo [período de 2003 a 2006], a aproximação [entre Legislativo e Executivo] era total muito azeitada (E6).

O primeiro governo Aécio, politicamente, era muito forte, conseguiu em 30 dias aprovar aquelas leis delegadas e fazer aquela revolução que foi choque de gestão, na primeira onda (E14).

---

<sup>3</sup> Não obstante a falta de clareza e eventuais controvérsias sobre a classificação da ideologia política dos partidos, a classificação realizada neste trabalho foi realizada utilizando-se como fonte <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/direita-cresce-e-engole-o-centro-no-congresso-mais-fragmentado-da-historia/>, bem como a análise de extinção, fusão e criação de partidos políticos realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O apoio da maioria dos deputados estaduais ao Executivo pode ser demonstrado pela autorização legislativa concedida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) ao Executivo estadual, para realizar a reforma administrativa para a gestão seguinte, por meio de leis delegadas, no início de 2007. A alta taxa de aprovação de leis no período de 2003–2006, correspondente a 70% dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo (COSTA, 2009), também pode ser considerada um indício dessa boa relação entre o Executivo e o Legislativo.

Em 2006, sob um quadro de aparente recuperação das contas públicas, o governador Aécio Neves se candidatou novamente ao governo de Minas Gerais, sendo reeleito com 7.482.809 de votos, 77% dos votos válidos, o que demonstrou que a aprovação ao seu governo era grande. Esta aprovação pode ter sido fruto da evolução da situação fiscal anunciada pelo governo estadual — e questionada por alguns estudiosos<sup>4</sup> —, bem como pela melhoria de alguns indicadores de políticas públicas, a exemplo da taxa de distorção idade-série no ensino fundamental e no ensino médio, redução da taxa de mortalidade infantil, aumento da taxa de crescimento do PIB e redução da taxa de crimes violentos (ANASTASIA, 2010).

O governador Aécio foi eleito por meio de uma coligação composta por 10 partidos — PP, PTB, PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PHS, PSB, PSDB — os quais representavam 52% das cadeiras da Assembleia Legislativa. A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que já era boa, apresentou uma melhora significativa quando analisamos o aumento do percentual de cadeiras conquistadas pela coligação que elegeu o governador, que aumentou 20 pontos percentuais, comparados à legislatura anterior.

A ALMG, composta pelos seus 77 deputados estaduais, estava representada com a seguinte composição ideológico-partidária: 30% de partidos de direita; 38% de esquerda; e 30% de centro. Se compararmos com a legislatura anterior, os partidos de esquerda e de centro aumentaram sua representatividade na casa legislativa mineira em 3 e 4 pontos percentuais, respectivamente. Não obstante, os partidos de centro serem a minoria na legislatura, o PSDB conseguiu aumentar em 45% o número de deputados eleitos, sendo que, na legislatura anterior, representavam 14% do total de deputados e, na legislatura 2007–2010, correspondiam a 21% dos membros da ALMG. Este fator também contribuiu para que o Poder Executivo, representado pelo PSDB em “chapa pura” com o governador Aécio Neves e o Vice-governador Antonio Anastasia, conseguisse ampliar sua base de apoio para aprovação dos projetos de lei

---

<sup>4</sup> Ver: OLIVEIRA, F. A. de. As finanças do governo de Minas : esticando a corda do endividamento: ANAIS do Seminário de Diamantina, 2014.

apresentados no período. Segundo dados consultados no sítio eletrônico da ALMG, a taxa de projetos apresentados e sancionados no período foi de 87%, subindo 17 pontos percentuais, em comparação com a legislatura anterior. Essa boa relação entre Executivo e Legislativo nas gestões do governador Aécio Neves é destacada pelo Entrevistado 6:

Nenhum governo, desses todos que a gente viveu, teve tanta sintonia com o Legislativo quanto o governo do Aécio. E a maior prova disto é que o governo pode fazer reforma administrativa por meio de lei delegada, quer dizer, a Assembleia aprovou uma carta branca — claro, com alguns critérios — para o Executivo fazer, como se estivesse redigindo um Decreto, redigir uma lei. Então, foram dois momentos, tanto a de 2003 quanto a de 2007, o Executivo teve total liberdade para mexer na Administração do Estado. Essa sintonia com o Legislativo é fundamental (E6).

Além da liberdade para realizar a reforma administrativa por meio de leis delegadas, a ampliação da base de apoio do Poder Executivo na ALMG, reforçada pelo Entrevistado 6, cria um contexto bastante positivo para o governo aprovar eventuais projetos de lei referentes às iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

Em 2010, em mais um governo de continuidade, Anastasia foi eleito, no primeiro turno, com 6.275.520 de votos, o que representava 62,72% dos votos válidos do segundo maior colégio eleitoral do país. A composição do Legislativo para o mandato 2011–2014 tinha 30% de deputados de partidos de direita, 29% de deputados de partidos de ideologia do centro; e 41% de deputados de partidos de esquerda. A ampla coalizão que elegeu o governador Anastasia nas eleições de 2010 — PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN, PSB, PSDB — conquistou a maioria das cadeiras do legislativo estadual (53%), superando o resultado da coligação de seu predecessor, não obstante a redução da representatividade do partido do governador, que passou de 16 deputados estaduais (21%) para 13 (17%). Esta redução de candidatos do PSDB, associada ao aumento do número de partidos da coligação, demonstra que esse incremento deve-se à ampliação das cadeiras conquistadas por outros partidos coligados. Logo, pode-se concluir que o governo de Anastasia dependia fortemente da ampla coalizão formada para sua eleição para obter a maioria legislativa necessária para aprovação de sua agenda (MAGALHÃES e COELHO, 2018).

A taxa de aprovação dos projetos apresentados no período — incluindo boa parte do último ano de governo, em que assume a chefia do Poder Executivo o Vice-governador Alberto Pinto Coelho, em razão da desincompatibilização de Antonio Anastasia para candidatura ao Senado Federal — foi de 83%, mantendo-se alta, apesar de um pouco menor do que a da legislatura anterior (87%), segundo dados do site da ALMG. Outro fator que pode ter

contribuído para o bom relacionamento com o Legislativo refere-se à relação respeitosa que o governador Anastasia mantinha com os deputados, conforme relato do Entrevistado 15:

O Anastasia, além dele ser outro *gentleman*, ele também é muito respeitado tecnicamente, se ele explicar para o deputado porque é que não pode, o deputado acata. Tem um aspecto pessoal no relacionamento, seja com o governador, seja com os secretários. Então isso conta muito (E15).

Tendo em vista o foco da estratégia do governo, a participação da sociedade civil acabou se tornando um desafio compartilhado e fortalecendo o elo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em 2009, foi aprovada emenda ao projeto de lei de revisão do PPAG 2008–2011, para que a Assembleia junto ao governo passassem a debater com a sociedade o monitoramento do planejamento do Estado. Além da participação popular nas audiências de monitoramento, também se observou a presença da sociedade nas discussões realizadas nas audiências de revisão do PPAG, que ocorrem entre os meses de outubro e novembro de cada ano (IPEA, 2015).

A boa relação entre Executivo e Legislativo se manteve na gestão 2011–2014, contexto que foi importante para a aprovação dos projetos de lei que tramitaram na Casa Legislativa no período, em especial, porque o Estado já apresentava um quadro fiscal preocupante.

Nesse contexto, em outubro de 2014, Fernando Pimentel foi eleito no primeiro turno para o mandato 2015–2018 com 5.362.870 votos, correspondente a 52,97% dos votos válidos. Trata-se de uma ruptura política importante: após 12 anos de governo PSDB, assume o governo um partido de oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT).

No que se refere à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o contexto político na legislatura 2015–2018 mostrava mudanças. A composição da ALMG revelava mais equilíbrio entre as ideologias político-partidárias, com 30% de candidatos de partidos de centro; 34% de candidatos de partidos de direita; e 36% de candidatos de partidos de esquerda. A coalização formada para eleger o governador Fernando Pimentel reuniu 5 partidos de ideologias políticas bem diferentes, dos quais dois eram de esquerda, sendo um deles o PT, partido do governador, dois partidos de centro, sendo um deles o MDB, partido do Vice-governador, e dois partidos de direita. O número de cadeiras conquistadas pela referida coligação, no Legislativo era de menos de 30% do total de candidatos eleitos. Esta minoria na ALMG poderia significar dificuldades para a aprovação das propostas da agenda governamental junto ao Legislativo. No entanto, o fator que mais pode ter impactado a relação entre o Executivo e o Legislativo no período foram as dificuldades enfrentadas pelo governador Pimentel, em razão da acusação de ter cometido crime de responsabilidade.

Não obstante, o governo ainda tinha uma base política forte, que associada à manutenção de uma boa relação entre o governador e os Secretários de Estado com os deputados, fez com que a aprovação de projetos fosse menor, mas ainda significativa, conforme destacado pelos Entrevistados 6 e 15.

O próprio governo Pimentel, que houve risco de ter um processo de *impeachment*, ele tinha uma base forte que não deixou isto acontecer (E6).

... o Pimentel terminou o governo numa situação muito ruim. No entanto, ele terminou o governo aprovando tudo que ele queria. Por quê? Porque os secretários, quase todos, recebiam os deputados, porque o governador era um *gentleman* no trato... (E15).

A taxa de aprovação dos projetos apresentados no período foi de 65%, menor do aquela observada nas duas legislaturas anteriores que ficou acima de 80%, segundo dados do site da ALMG, mas ainda significativa quando consideramos o cenário de ameaças de um *impeachment* do governador.

Em 2018, o governo de Minas tem uma nova ruptura na gestão estadual. Após disputa no segundo turno com o ex-governador do PSDB, Antonio Anastasia, o candidato Romeu Zema do Partido Novo vence as eleições. O candidato eleito para o cargo de governador de Minas Gerais era empresário e nunca havia ocupado outro cargo político anteriormente. As propostas contidas no Plano de governo “Liberdade ainda que tardia” tinham natureza gerencialista e eram fundamentadas em medidas que pregavam a desestatização, a ideia de Estado mínimo, desburocratização e liberdade de mercado. O candidato também se apresentou na campanha como opção de renovação política, em oposição às tradicionais figuras da política mineira. Com 71,8% dos votos válidos, correspondente a 6.963.806 votos nominiais, Zema é eleito governador de Minas Gerais.

Zema enfrentou muitos desafios na sua gestão, em especial, em razão do desastre ambiental provocado pelo rompimento da barragem de Brumadinho. Ainda que o licenciamento da estrutura tenha sido concedido no final do governo de Fernando Pimentel, o desastre acabou impactando a imagem de Zema, que, desde que era candidato, já defendia uma agenda liberal, com propostas de mais flexibilização em prol do mercado minerador. Isto pode ter gerado mais insegurança na população, por entender que menos rigidez na concessão dos licenciamentos tenderia a aumentar o risco de novos desastres (PIRES, 2019).

Outros desafios também se apresentaram nos primeiros meses de gestão do Chefe do Executivo do Partido Novo. Os prefeitos dos municípios mineiros, que estavam sofrendo os efeitos da crise financeira, viram na troca de gestão estadual uma oportunidade de aumentar a

pressão sobre o governo para receber os repasses de janeiro e fevereiro de 2019, bem como os valores que foram retidos na gestão de Pimentel.

Além dos prefeitos, os servidores estaduais também estavam bastante insatisfeitos com o governo estadual, em razão do parcelamento de pagamento dos salários, bem como pela não quitação do décimo terceiro salário referente ao exercício de 2018. A solução encontrada por Zema para saldar o débito do 13º salário foi dividi-lo em 11 parcelas, medida que traz insatisfação para o funcionalismo público.

Ademais, em março de 2020, o governo Zema também tem que lidar com a pandemia da Covid-19, situação que demandou uma importante repriorização das estratégias de governo.

Além das questões ora apresentadas, a relação com o Poder Legislativo mostrou-se um desafio à parte. Romeu Zema foi o primeiro Chefe Executivo do Partido Novo eleito, sem formação de coligação partidária e com apenas 3 cadeiras do Partido Novo na ALMG, o que exigiria um árduo trabalho de construção política com a Casa Legislativa mineira para aprovação da agenda do Poder Executivo. Tais dificuldades são relatadas nos depoimentos dos Entrevistados 6 e 15.

Esse governo atual, o governo Zema é o que vejo o maior distanciamento, dentre todos. (...) O governo Zema é uma proposta nova, um partido novo, então, no meu tempo de Assembleia, é o que eu vejo que tem mais rusgas, vamos dizer (E6).

E ele também está num contexto de crise fiscal. Então, ele tem dificuldade de pagar emenda, de fazer aliança. A bancada que ele elegeu é muito pequena, são três deputados, sendo que um deputado cria muito caso com ele próprio [Zema] e os outros dois não têm muita inserção (E15).

A composição da ALMG mostrou um crescimento de mais de 14 pontos percentuais dos partidos de direita, quando comparados com a legislatura anterior, o que poderia ser um bom indicativo para o Poder Executivo construir sua bancada na ALMG, tendo em vista a identidade de ideologia partidária. Na legislatura 2019–2022, foram eleitos candidatos de partidos das seguintes ideologias políticas: 24% de centro; 48% de direita; e 28% de esquerda. No entanto, houve uma maior pulverização de partidos políticos com assento na ALMG, totalizando 28, seis partidos a mais que na legislatura anterior. Ressalta-se, ainda, que essa pulverização foi mais intensa entre os partidos de direita que somavam 22. Tais fatos também apontam que haveria uma maior demanda de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, uma vez que a ideologia político-partidária por si só não implica apoio mútuo a partidos de mesma categoria ideológica.

No entanto, o percentual de aprovação dos projetos apresentados nos anos de 2019 e 2020 pelo governador teve um índice de aprovação de 66,7%, percentual pouco superior ao que o Poder Executivo apresentava junto à legislatura anterior, que foi de 65%, segundo dados do site da ALMG. Apesar das dificuldades de estabelecer uma relação política sólida com os deputados estaduais, o que ficou em grande evidência no início da gestão de Romeu Zema (BARBOSA, 2019; FONSECA, 2019) e de apresentar uma base política na ALMG numericamente pequena — 21 dos 77 parlamentares —, a maioria dos projetos prioritários do governo foi aprovada (GABRIEL, 2020).

Apresentado o cenário político no período de 2003 a 2020, a próxima seção será dedicada a expor quais e como as políticas de gestão de pessoas apresentam-se nos instrumentos de planejamento estratégico do governo.

#### 7.2.2 A política de gestão de pessoas na estratégia de governo do período 2003 a 2020

A essência da flexibilização das políticas de gestão de pessoas está no objetivo de contribuição para a estratégia da organização e na capacidade que a organização tem de alterar parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas para atender a eventuais reorientações da estratégia organizacional (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). Nesse sentido, é fundamental compreender como as políticas de gestão de pessoas estão inseridas na estratégia dos governos no período de 2003 a 2020 e, em que medida, sob uma análise formal dos instrumentos de planejamento, está alinhada à consecução dos resultados estratégicos do governo de Minas Gerais no período em referência.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a análise do alinhamento estratégico das políticas de gestão de pessoas será realizada a partir de dois instrumentos básicos de planejamento governamental: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que trata do planejamento de longo prazo, de aproximadamente 20 anos; e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), instrumento que cuida do planejamento de médio prazo, abrangendo um período de 4 anos.

A gestão 2003–2006 encontrou um governo numa situação de grave crise fiscal constatada, com problemas de gestão e uma máquina administrativa obsoleta que não conseguia responder às expectativas da sociedade mineira (ANASTASIA, 2006). O tema da “boa gestão” ganhou relevância, e, com o objetivo de introduzir novos mecanismos gerenciais de forma a



causar rápido impacto no padrão de comportamento da administração pública estadual, definiu-se como principal linha condutora do programa de governo de Aécio, o projeto “choque de gestão”.

O choque de gestão teve origem no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) com ações definidas, priorizadas e implementadas mesmo num contexto de crise (VILHENA *et al.*, 2006). A visão de futuro para o PMDI (2003–2020) era “tornar Minas o melhor estado para se viver”. Pautados nessa visão de futuro, foram desdobrados três opções estratégicas, 10 objetivos prioritários e 31 projetos estruturadores (PORTO e SILVEIRA, 2010).

O projeto estruturador “choque de gestão: pessoas, qualidade e inovação na gestão pública” integrava a carteira de projetos estratégicos do governo — denominada Gestão de Recursos e Ações Estratégicas (GERAES) — e compreendia o conjunto de iniciativas estratégicas de recursos humanos da gestão estadual no período 2003–2006. O projeto era vinculado ao objetivo estratégico “Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo ‘choque de gestão’” que, por sua vez, estava alinhado à opção estratégica de reorganizar e modernizar a administração pública Estadual. O Alinhamento das Pessoas proposto pelo choque de gestão concentrava-se nas seguintes iniciativas principais: avaliação de desempenho individual; reestruturação das carreiras e realinhamento de competências que também abordava a política de desenvolvimento de servidores.

As propostas de gestão de pessoas são genericamente apresentadas no planejamento de médio prazo e, como tais, parecem estar alinhadas à estratégia geral do governo do estado — ao menos formalmente —, tendo em vista que podem contribuir para reorganizar, modernizar e promover mais eficácia à máquina pública. Ademais, as iniciativas de gestão de pessoas do choque de gestão demonstram forte alinhamento com as propostas preconizadas pela *New Public Management* (UN/DESA, 2005) e também representam relevantes estratégias reformistas de RH consolidadas no Quadro 2, conforme Kliksberg (1994) e OCDE (2001), em especial em relação à capacitação e avaliação de desempenho.

Na gestão 2007–2010, a experiência e os resultados do choque de gestão estimularam o governo de Minas a buscar um salto de patamar gerencial com vistas à construção da segunda geração do choque de gestão, denominada Estado para Resultados (PORTO e SILVEIRA, 2010). A revisão do PMDI trouxe como principal inovação o foco em 13 Áreas de Resultados, que continham metas para 2011 e 2023, entre as quais a Qualidade e Inovação em Gestão

Pública. Também foi revista a carteira de projetos estruturadores, que passou de 31 para 57, os quais foram organizados nas 13 Áreas de Resultados do PMDI 2007–2023 (VILHENA *et al.*, 2010). No PPAG 2008–2011, além dos projetos estruturadores, também havia os projetos associados, que abrigam a grande maioria das ações previstas e desenvolvidas pelas secretarias de estado, mas não fazem parte da carteira de projetos prioritários do governo. A função desses projetos associados era reforçar a intersetorialidade e auxiliar os projetos estruturadores no alcance dos objetivos estratégicos de governo, integrando as diversas agendas setoriais dos órgãos da administração direta e indireta do governo do Estado.

O projeto estratégico de gestão de pessoas nesse período foi denominado “Ampliação da Profissionalização de Gestores Públicos”, que estava vinculado à Área de Resultados “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”. O objetivo do referido projeto estruturador era profissionalizar a gestão pública por meio da certificação ocupacional, formação e desenvolvimento dos gestores públicos, buscando a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas mineiras. Para tanto, era composto pelas seguintes ações: *i)* mapeamento das competências básicas dos gestores públicos; *ii)* realização do programa de desenvolvimento para os gestores públicos; *iii)* desenvolvimento e aplicação de metodologia de avaliação de desempenho dos gestores públicos; e *iv)* realização de processos de certificação ocupacional.

Tais ações estão descritas na literatura como importantes estratégias reformistas na área de recursos humanos, em especial na habilitação do corpo gerencial para lidar com as especificidades da gestão pública; e na capacitação e avaliação pelo desempenho, destacadas por Kliksberg (1994) e pela OCDE (2001). Com maior ênfase na certificação ocupacional e no desenvolvimento de competências dos gestores públicos, as iniciativas estratégicas de gestão de pessoas da segunda gestão do governo Aécio Neves mantêm-se aderentes ao modelo da Nova Gestão Pública (UN/DESA, 2005).

Pode-se dizer, ainda, que tais iniciativas de gestão de pessoas, sob o aspecto formal e com a generalidade com as quais se apresentam no PPAG, guardam alinhamento com a estratégia geral do governo do Estado, pois visam dotar a máquina pública de servidores profissionalmente mais preparados para o exercício das suas funções, de forma a contribuir para ampliar o alcance de crescentes padrões de qualidade e inovação na administração pública mineira.

Na gestão 2011–2014, percebeu-se uma proposta de avanço das reformas do *New Public Management* para as reformas da pós-Nova Gestão Pública, partindo do modelo

gerencial para o de governança participativa. As principais inovações da plataforma política do candidato a governador eram: incrementar a ampla participação da sociedade civil na sua gestão e construir uma estrutura no governo capaz de atuar de forma transversal.

Na revisão do plano de longo prazo, o PMDI, foram instituídas 11 redes de desenvolvimento integrado e previstas metas regionalizadas e um conjunto de estratégias prioritárias para alcançar a visão de futuro de “tornar Minas o melhor estado para se viver”. A elaboração do PPAG 2012–2015 observou a lógica das redes e instrumentalizou os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos pretendidos no PMDI na forma de 31 programas estruturadores, que são os programas estratégicos do governo (BDMG e PUBLIX, 2013).

As iniciativas da área de gestão de pessoas fazem parte da rede governo integrado, eficiente e eficaz, sendo distribuídas no programa Estruturador governo Eficiente e nos seguintes programas Associados, os quais podem ser considerados programas de apoio aos estratégicos: *i*) programa de Saúde Ocupacional e Execução Pericial; *ii*) Administração de Pessoal e Gestão do Sistema Corporativo de Recursos Humanos; e *iii*) Gestão Estratégica de Pessoas (PPAG 2012–2015).

No escopo do programa Estruturador governo Eficiente, a única iniciativa de gestão de pessoas era o projeto Estruturador “Modernização da Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal (MASP)”, cujo objetivo era otimizar os processos e garantir qualidade das informações dos dados relativos à vida funcional dos servidores, a fim de conceder o pagamento dos benefícios em tempo real, de forma automática e assertiva, refletindo a correta vida funcional dos funcionários públicos. Tratava-se de um projeto estruturador que realizaria o redesenho e informatização de rotinas de gestão de pessoas em uma plataforma integrada. A aposta estratégica do projeto MASP estava fundamentada no propósito de retirar ou minimizar o número de atividades operacionais realizadas pelas Unidades Setoriais de Recursos Humanos (USRHs) — por meio da centralização e automatização de processos cartoriais — para que pudessem se dedicar às políticas de gestão de pessoas, conforme relato do Entrevistado 2:

Quando veio o MASP, o MASP tinha qual propósito? Tirar a rotina dos órgãos. Eu acho que esse seria o caminho e o movimento para dar essa autonomia e você implantar efetivamente uma política de gestão estratégica na ponta. Você tiraria o operacional de lá, então você poderia trabalhar um processo de certificação, ou de seleção dos gestores de Recursos Humanos. O nosso pensamento, quando a gente fez o projeto do MASP, era exatamente isso: centralizar a parte operacional, automatizar, simplificar, tirar isso da ponta, fortalecer a ponta, para que a ponta conseguisse trabalhar as suas especificidades e construir a sua política (E2).

Os sistemas corporativos são fundamentais para o desenvolvimento do planejamento de recursos humanos. Os sistemas de informação sobre pessoal permitem um conhecimento razoável das disponibilidades quantitativas e qualitativas dos servidores existentes e previsíveis no futuro e nos diversos órgãos, entidades e unidades administrativas (LONGO, 2007). A qualidade de sistemas de informação na área de RH é fundamental para que a gestão de pessoas também seja inserida na era digital. A automatização de serviços operacionais e a construção de um sistema robusto de informações de RH, conforme proposto pelo Projeto MASP, apresentava potencial para aumentar a qualidade e a produtividade de políticas de gestão de pessoas na Administração Pública mineira, por meio da melhoria da fidedignidade e velocidade na produção de informações e da liberação de servidores para atuação mais estratégica e menos operacional.

Dentre os programas associados, destaca-se o de Gestão Estratégica de Pessoas, que contava com quatro projetos associados. O projeto associado de Gestão de Concursos Públicos visava otimizar a gestão dos certames, para atender melhor às demandas apresentadas pelos órgãos e entidades da administração pública estadual. O projeto associado Implementação de Modelos de Gestão do Desempenho tinha o objetivo de promover uma gestão efetiva do desempenho dos servidores, impulsionando a sua aplicabilidade como instrumento estratégico de gestão de pessoas. O projeto associado Desenvolvimento e Valorização do Servidor se propunha a gerir as ações de desenvolvimento dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual. Por fim, o projeto associado certificação ocupacional tinha o propósito de formar um banco de potencial de servidores aptos a ocuparem determinados cargos gerenciais do Poder Executivo estadual.

Sob a perspectiva formal, o PPAG 2012–2015 apresentava uma organização metodológica bem mais complexa do que os anteriormente apresentados, porque, além dos projetos estruturadores, também há os projetos associados na área de RH. No que se refere ao projeto estruturador MASP, não restam dúvidas da relevância de que a administração pública conte com uma plataforma robusta de informações fidedignas da vida funcional do servidor, capaz de automatizar a concessão de direitos e benefícios ao funcionalismo público e que isto vá contribuir para um governo mais eficiente. Longo (2007) destaca que os sistemas de informação de pessoal representam um ponto crítico para o planejamento de RH, uma vez que possibilitam um conhecimento das disponibilidades quantitativas e qualitativas dos servidores que integram o quadro de pessoal, bem como aqueles que serão necessários no futuro, nos diversos âmbitos organizacionais das unidades administrativas.

No entanto, analisando-se as informações que constam dos instrumentos de planejamento, não se percebe como o projeto MASP pode impactar diretamente a estratégia do governo, qual seja aumentar a participação da sociedade civil na gestão e construir uma estrutura no governo capaz de atuar de forma transversal. Não obstante a aposta estratégica de desafogar as USRHs, conforme reforçado pelo depoimento do Entrevistado 9 (abaixo transcrito), a estratégia de automatizar e centralizar os processos referentes à vida funcional dos servidores parece descolada da estratégia de governo, apesar da potencial contribuição para a área de gestão de pessoas em si mesma.

O projeto MASP era uma iniciativa brilhante... Só para esse processo de evolução da carreira que a gente citou aqui, é um desgaste muito grande para o órgão, porque você vai precisar apurar a frequência, você vai precisar apurar se o servidor foi avaliado, você vai precisar apurar se ele tem a escolaridade. E aí você imagina, em órgãos gigantescos como a Educação. Não tem um sistema para operacionalizar isso; as pessoas fazem isso em planilhas. E aí tem erro humano, tem isso tudo, e isso tudo tem reflexos diretos na folha. Então eu estou trazendo essa reflexão para falar assim: “Olha, se a gente tivesse avançado nisso, se a gente tivesse conseguido trazer os autosserviços que o MASP tinha proposto lá atrás, a gente teria evoluído muito, a gente estaria se dedicando mais às pessoas”. Então eu acho que é isso, eu vejo essa diferença brutal a partir do choque de gestão, e o estado mais voltado para pessoas, mas eu acho que a gente ainda tem que evoluir muito (E9).

Talvez, a decisão por elencar o MASP como projeto estruturador seja um efeito perverso da garantia de recursos orçamentários dada, exclusivamente, aos projetos desta categoria. Considerando-se que uma plataforma informatizada de dados da situação funcional de servidores de um estado do porte de Minas Gerais demandaria um volume significativo de recursos, a opção por classificá-lo como projeto estruturador poderia ser uma forma de tentar garantir recursos financeiros para concretizá-lo.

Os quatro projetos associados do programa associado Gestão Estratégica de Pessoas, apesar de possuírem natureza afeta a iniciativas mais estratégicas da área de gestão de pessoas, apresentam objetivos que parecem não contribuir para o projeto estruturador MASP, o que, por consequência, faz com que não cumpram sua função como projeto associado. Além disso, os objetivos a que se propõem não guardam contribuição direta com a estratégia maior do governo sintetizada na expressão gestão para cidadania. Na análise da flexibilidade funcional, tais iniciativas serão analisadas de forma mais aprofundada.

Interessante notar que, na gestão 2011–2014, sob o aspecto da análise formal dos instrumentos de planejamento do governo, houve um desalinhamento estratégico das iniciativas de gestão de pessoas. Talvez, isso seja uma consequência perversa do aumento da complexidade

da metodologia de planejamento adotada pelo governo. Outra hipótese, que pode ser reforçada pela anterior, é a de que a área de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais estava definindo a melhor estratégia de forma autônoma e sem se preocupar com uma contribuição efetiva para a estratégia macro do Estado.

Na gestão 2015–2018, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016–2027 teve como propósito criar os fundamentos de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social sustentável, por meio da articulação sinérgica das dimensões e campos de atuação da sociedade e do setor público (MINAS GERAIS, 2015). Um dos principais objetivos do governo era promover a abertura de espaços de participação, por meio da criação de canais e mecanismos efetivos que promovessem a participação qualificada e efetiva da sociedade, com a finalidade de democratizar o aparelho estatal e seus processos decisórios. Analisando-se friamente os documentos de planejamento, é interessante destacar que, apesar da oposição sob o aspecto político, a proposta de trazer a sociedade para participar do processo de planejamento é ponto fundamental e comum entre a revisão do PMDI proposta pela gestão Anastasia e o PMDI 2016–2027, da gestão petista, ambas alinhadas ao movimento da pós-Nova Gestão Pública.

Foram instituídos os Fóruns Regionais nos 17 territórios de desenvolvimento do estado, ferramenta que visava maior participação social nas decisões de planejamento do governo, fazendo-o de forma regionalizada. Foram realizadas duas rodadas de reuniões nos territórios de desenvolvimento e colhidas e priorizadas necessidades e problemas em todo o estado (RESENDE *et al.*, 2020).

O novo plano de longo prazo passou a ser estruturado em 6 eixos estratégicos e 15 áreas de governo. As iniciativas na área de gestão de pessoas estão no eixo do governo, na área de Planejamento e Gestão do Estado, Finanças Públicas e Política Fiscal, que possui como um dos objetivos estratégicos promover a valorização dos servidores públicos. Nesse objetivo, as estratégias prioritárias são as seguintes: *i*) estabelecer e aprimorar canais de comunicação entre governo e servidores estaduais a fim de implementar melhorias que propiciem a valorização do servidor, a melhoria da qualidade do clima organizacional e da sensação de bem-estar no trabalho; *ii*) desenvolver estruturas de carreiras atrativas, primando pela meritocracia e mobilidade em consonância com o interesse da administração pública; *iii*) aprimorar a gestão da folha de pessoal a fim de possibilitar uma gestão moderna e dinâmica, contribuindo para garantir a sustentabilidade de pagamento da folha e para o planejamento e aprimoramento da previdência social.

Além das estratégias prioritárias, o PMDI 2016–2027 também traz as seguintes estratégias complementares na área de gestão de pessoas: *i)* promover iniciativas centrais e coordenar iniciativas setoriais para o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes dos servidores, utilizando, inclusive, tecnologias de Ensino à Distância (EaD) e fomentando parcerias para aumentar a capilaridade dessas ações; *ii)* aprimorar as políticas de concessão de benefícios e de avaliação de desempenho dos servidores com vistas a garantir maior racionalidade e equidade em âmbito estadual, ampliando também estratégias não pecuniárias e simbólicas de valorização e reconhecimento dos servidores.

O planejamento de médio prazo, instrumentalizado pelo PPAG 2016–2019, trazia o programa Gestão Estratégica de Pessoas, cujo objetivo era promover uma gestão eficiente de pessoas, visando à valorização, garantia e ao acesso a direitos e benefícios, além da promoção da saúde dos servidores públicos estaduais. As dez ações orçamentárias que integravam o referido programa eram as seguintes: *i)* capacitação e desenvolvimento de servidores; *ii)* coordenação e aprimoramento da política de gestão do desempenho; *iii)* desenvolvimento sucessório de líderes; *iv)* gestão do pagamento da folha de pessoal do Estado; *v)* gestão do recrutamento e seleção dos recursos humanos; *vi)* gestão dos processos de aposentadoria; *vii)* implantação da política de bem-estar, saúde e segurança no ambiente de trabalho dos servidores públicos; *viii)* implementação de ações em perícia médica; *ix)* manutenção e reestruturação da central de atendimentos – RH Responde; *x)* premiação de ideias inovadoras.

Pela forma como se apresenta no PPAG 2016–2019, não obstante o grande número de iniciativas constantes dos instrumentos de planejamento, não se explicita qual é a contribuição direta do programa de Gestão Estratégica de Pessoas para a estratégia do governo de promover o desenvolvimento econômico e social com participação da sociedade, de forma descentralizada e abrangendo os 17 territórios de desenvolvimento. Não há ações que visam preparar os servidores para ouvir e mobilizar a sociedade para atuar de forma sinérgica e conjunta com o governo para melhoria da prestação dos serviços públicos, tampouco ações direcionadas para os territórios. O programa de Gestão Estratégica, como formalmente apresentado no plano de médio prazo do governo estadual, parece ter um fim em si mesmo, à semelhança do que ocorreu na gestão anterior.

Assim como nos governos anteriores, o início da gestão 2019–2022 é marcado pelo processo de revisão do planejamento de longo prazo. O novo PMDI 2019–2030 estabeleceu algumas medidas direcionadas para a recuperação fiscal e também definiu objetivos, metas e diretrizes que visam ao desenvolvimento sustentável do estado. A visão de futuro foi

modificada e passou a ser “Orgulho de ser mineiro”. Foram definidas 99 diretrizes estratégicas, as quais foram agrupadas em áreas temáticas finalísticas — que produzem resultados diretos para o cidadão, a exemplo da saúde, educação, segurança pública — e áreas temáticas de apoio e suporte — responsáveis por dar suporte às áreas temáticas finalísticas, como é o caso de fazenda e de planejamento e gestão.

As propostas de recursos humanos estão previstas na área temática de planejamento e gestão, apresentando expressamente o desafio de gerir pessoas estrategicamente, integrando competências técnicas e comportamentais para o alcance dos resultados do governo. Para tanto, o PMDI retrata a necessidade do mapeamento de competências, do aprimoramento do modelo de avaliação de desempenho com base em competências e indicadores e o alinhamento das ações de desenvolvimento às estratégias de governo, iniciativas consideradas “essenciais para garantir a efetividade da implementação das políticas públicas a cargo do Estado” (MINAS GERAIS, 2020). O instrumento mineiro de planejamento de longo prazo também ressalta a necessidade de adoção de práticas inovadoras de gestão de pessoas, com destaque para a atração, seleção, desempenho e desenvolvimento de agentes públicos, sobretudo das lideranças, com correspondente simplificação dos processos e adequação da legislação correlata. Tais propostas são sintetizadas na diretriz estratégica “Fomentar a gestão de pessoas baseada no mérito e competência, promovendo atração, seleção, desempenho e desenvolvimento dos gestores públicos estaduais, bem como atuar na modernização dos processos de pessoal da administração pública estadual”.

Associado a essa diretriz estratégica, tem-se no PPAG 2020–2023 o programa Estratégico Transforma Minas, cuja finalidade é exatamente a diretriz estratégica supratranscrita. Trata-se de iniciativa que visa aperfeiçoar o modelo de atração, seleção, desenvolvimento e desempenho de profissionais para a administração pública mineira. O programa se propõe a assegurar que as lideranças dos níveis mais estratégicos do governo estejam preparadas para lidar com os grandes desafios de Minas Gerais.

Assim como já se observava no plano de governo de Romeu Zema, o PMDI 2019–2030 e, por consequência, as iniciativas de gestão de pessoas, seguem a mesma linha de propostas de natureza gerencialista aderentes ao que prescreve a *New Public Management*. Desta vez, o foco está nos cargos de alta liderança que representam a elite do governo do Estado. Sob o aspecto formal, pode-se observar um alinhamento do projeto estratégico Transforma Minas com o plano estratégico do governo e suas diretrizes estratégicas. O referido projeto também encontra respaldo na teoria, uma vez que contempla uma importante estratégia



reformista na área de recursos humanos destacada por Kliksberg (1994) e OCDE (2001), qual seja, prover um corpo gerencial habilitado para lidar com as especificidades da gestão pública.

Ao longo do período de 2003 a 2020, nas gestões 2003–2006, 2007–2010 e 2019–2022, observou-se um alinhamento entre os projetos estratégicos de RH e a estratégia de governo — sob o aspecto formal dos instrumentos de planejamento —, atendendo ao objetivo das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, que é contribuir para os resultados organizacionais. Talvez, esse alinhamento seja fruto da ênfase na gestão por resultados, presente na lógica do gerencialismo do movimento da *New Public Management*, ideologia que se mostrou presente nessas gestões de governo. No entanto, nos períodos de 2011–2014 e 2015–2018, esse alinhamento não se mostrou presente, e as políticas estratégicas de RH constantes dos instrumentos de planejamento parecem ter um fim em si mesmas, no sentido de gerarem resultados para a própria gestão de pessoas.

Antes de adentrarmos nas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas apresentadas no contexto dos planos estratégicos dos governos no período de 2003 a 2020, é importante fazer algumas considerações sobre o sistema administrativo mineiro, que é marcado pela rigidez, padronização de normas referentes às políticas de gestão de pessoas.

### **7.3 A rigidez e a padronização das normas que compreendem a política de gestão de pessoas em Minas Gerais**

O grau de rigidez e padronização das normas de recursos humanos representa um elemento fundamental a ser analisado na elaboração e implementação de quaisquer iniciativas de flexibilidade de gestão de pessoas. Assim como o governo federal, a administração pública mineira também está sujeita à rigidez e padronização das normas que conformam a política de gestão de pessoas no País. A Constituição da República definiu que o Brasil constitui-se num Estado de Direito, ou seja, deve reger-se por normas e procedimentos jurídicos (MORAES, 2002), um Estado que deve respeitar as próprias leis que edita (CARVALHO FILHO, 2007). Isto implica subordinação completa do administrador público à lei, o que já traz como traço marcante do Estado brasileiro a rigidez do sistema administrativo brasileiro. A administração pública no exercício da atividade administrativa só pode fazer o que a lei autoriza, e todo ato do gestor público há de ter base em lei, sob pena de invalidação. A função administrativa é pautada pelo princípio da submissão do Estado à ordem jurídica expresso na Constituição da

República pelo Princípio da Legalidade — constante do *caput* do art. 37 — que denota a seguinte relação: “só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei” (CARVALHO FILHO, 2007).

A Constituição Federal de 1988 definiu um plexo de normas que todos os entes federativos devem seguir, ao qual denominamos regime jurídico constitucional dos servidores. Assim, a Carta Magna, especialmente nos seus arts. 37 a 41, estabeleceu um conjunto de direitos e deveres, bem como de regras gerais sobre a forma de ingresso, sistema remuneratório, estágio probatório, afastamentos legais e penalidades, no caso de cometimento de ilícitos administrativos, ao qual todos os entes federativos devem se submeter. Em relação a tais dispositivos, a esfera estadual de governo não tem qualquer autonomia para propor políticas de gestão de pessoas para os servidores estaduais que sejam divergentes das regras constantes do regime constitucional dos servidores. No entanto, atendidos tais preceitos constitucionais, os entes federativos têm autonomia para estabelecer, mediante lei específica, o regime jurídico dos seus servidores (BRUNO e OLMO, 2006).

Minas Gerais tem o mesmo Estatuto dos Funcionários Públicos desde 1952, a Lei n.º 869, de 5 de julho. Vários dispositivos não têm mais aplicabilidade, em razão da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. Nesse período, foram realizados estudos internos ao governo com propostas para um novo estatuto dos servidores. Todavia, somente em 2013, foi efetivamente encaminhado um projeto de lei complementar para a ALMG, o PLC n.º 39/2013, com uma nova proposta de estatuto para os servidores mineiros. Na mensagem em que encaminhou o referido projeto, o governador Anastasia destacou a necessidade de atualizar o Estatuto aos preceitos das Constituições Federal e Estadual, bem como a processos contemporâneos da hermenêutica e da aplicabilidade dos institutos jurídicos e das novas técnicas de gestão democrática da Administração Pública em relação aos seus recursos humanos. Também consta da referida mensagem que o anteprojeto de lei foi objeto de amplo debate com as entidades representativas dos servidores e de procedimento de consulta aberta, por meio do qual “foi possível obter contribuições e sugestões provenientes dos vários segmentos dos servidores e dos diversos órgãos do Estado” (ALMG, 2013). A participação dos sindicatos em comissões paritárias para reforma do Estatuto dos Servidores foi destacada pelo Entrevistado 17 — que é representante sindical —, que relata, ainda, que o projeto de lei não teve o apoio do governo seguinte, conforme relato a seguir.

Os processos que não envolviam despesa e que eu achava que iriam para a frente, até pela condução, não sei se você lembra, foi a reforma do estatuto. Não andou. E não andou porque o Comitê de Negociação Sindical (CONES) acabou, porque nós estávamos discutindo isso no CONES, com

comissões paritárias. Tinha como avançar e não avançou porque é aquilo que eu te falo, era uma política do outro governo (E17).

O estatuto de servidores, após a Constituição da República e a Constituição Estadual, é a principal lei que trata do regime jurídico funcional dos servidores, uma vez que institui não só direitos e deveres, mas também dita iniciativas relevantes da política de recursos humanos do ente federativo. Nesse sentido, traz temas muito sensíveis por impactarem diretamente a vida funcional dos servidores, o que demanda uma articulação importante entre Poder Executivo, Poder Legislativo e representantes das entidades representativas dos servidores. Assim que o PLC n.º 39/2013 foi protocolado, e já despertou a atenção dos deputados estaduais, conforme relato de um dos deputados de oposição, *in verbis*:

Quero apenas anunciar, aproveitando a presença dos servidores e dos diversos sindicatos nesta Casa, que foi protocolada ontem, e já recebeu o n.º 39/2013, a mensagem do governador Anastasia instituindo o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais. Não tive oportunidade de lê-la, de tomar conhecimento do seu conteúdo, mas é bom que os servidores e sindicatos tomem conhecimento desse estatuto. Solicitei também uma audiência pública para que o conjunto dos sindicatos e servidores estejam conosco debatendo o conteúdo desse estatuto. Queria fazer este anúncio porque estamos preocupados com a situação do servidor público. Eu disse mais cedo que estou preocupado com isso. Já há greve marcada, e agora temos o estatuto para discutir. Precisamos agilizar o debate nesta Casa para chegarmos a bom termo este ano e evitar maiores transtornos tanto para a população quanto para nossos servidores públicos (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013).

O fato de todo o regime funcional e as políticas de recursos humanos terem que estar amparados por atos legislativos e normativos, dada a cultura do nosso sistema administrativo pautado no Estado de Direito, torna mais lentas as reformas e ajustes demandados pelo setor público. O processo legislativo é naturalmente lento, porque tem procedimentos e etapas que devem ser cumpridos, uma vez que também estão previstos em lei, em razão do princípio do devido processo legal, habitual em um Estado de Direito. Em Minas Gerais, além do Estatuto dos Funcionários do Estado de Minas Gerais, há um cipoal de leis e decretos que conformam a política de gestão de pessoas. Em pesquisa realizada no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento (Seplag) e por meio do Catálogo de Orientações Básicas relativas à Administração de Pessoal, foram identificadas mais de 140 leis — ordinárias, delegadas e complementares — e mais de 180 decretos tratando de temas afetos a recursos humanos na administração pública de Minas Gerais (Seplag, s/d; Seplag, 2016). O excesso de atos legislativos dificulta a compreensão do modelo de recursos humanos e, aliado ao excesso de

rigidez do marco legal, pode tornar ainda mais lentas as mudanças que precisam ser feitas na política de gestão de pessoas.

Muita diversidade. São muitas as legislações, muitos direitos, planos de carreiras, um para cada grupo de atividades. É difícil de intervir e de ter uma política ágil nesse sentido, porque tudo depende de mudança de lei, de sentar e conversar, porque isto também foi uma questão que a gente identificou: necessidade de discutir com os servidores, através das entidades sindicais, quais eram as demandas deles (E19).

É interessante notar, a partir dos relatos dos entrevistados, que a rigidez do marco legal é característica do sistema administrativo brasileiro. No entanto, é destacada por alguns como um óbice e por outros, como um fator que contribui para que as políticas de flexibilização de gestão de pessoas sejam efetivamente implementadas.

No Estado, tudo virava uma Portaria, era um excesso de normas. (...) Então a questão da rigidez, ela é muito “para quê você utilizou o instrumento” também, para dar uma segurança jurídica. (...) Eu acho que sim, é um óbice, mas eu acho que é muito da cultura que a gente foi criado, de normatizar tudo. Acho que a gente tem é que parar de normatizar. É claro que o que tem que normatizar, não tem jeito, e aí dificulta mesmo. Mas o que não tem, eu acho que tem que parar mesmo, porque senão dificulta (E2).

No caso do Estado, nós já nos acostumamos que a gente só faz o que a lei permite. Se não tiver escrito, não vai fazer, não adianta insistir. Eles já perguntam para nós assim: “Tá escrito onde? Qual lei? Qual decreto?”, já é da nossa rotina trabalhar com o marco legal. E se ele não existe, ninguém faz. Pela estrutura do estado, o marco legal é essencial (E3).

Nesse sentido, pode-se concluir que a rigidez do marco legal pode ser considerada, por alguns, em determinadas situações, como um fator de influência que pode limitar as possibilidades de flexibilização das políticas de gestão de RH; por outros, em outras situações, como um fator que contribui para que as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas sejam implementadas, especialmente em órgãos e entidades que possuem unidades de RH tecnicamente despreparadas para elaborar e implementar tais políticas de forma autônoma.

Atrelado à rigidez do marco legal, encontra-se um conjunto de órgãos jurídicos e de controle que contribuem para sustentá-lo — a exemplo da Advocacia Geral do Estado, Controladoria Geral do Estado, Tribunal de Contas e Ministério Público —, fortalecendo tal característica do sistema administrativo brasileiro. As próprias assessorias e procuradorias jurídicas e auditorias setoriais e seccionais dos órgãos e entidades integram esse “anel legal”. A análise dos processos que tratam das políticas de RH — muitas vezes obrigatória, por parte de tais unidades e órgãos jurídicos e de controle —, reforça a conotação de rigidez clássica da burocracia weberiana, voltada para o legalismo e a conformidade, contrariando a orientação de mudança no sentido da flexibilidade.

Vale destacar, ainda, como a área de recursos humanos estava presente na estrutura organizacional na administração pública mineira. O estágio de descentralização da política de recursos humanos e a existência de uma unidade administrativa responsável pela implementação da reforma podem influenciar o grau de padronização e centralização das normas e interferir na elaboração e implementação de iniciativas de flexibilização de recursos humanos.

Desde 2003, a área central de recursos humanos está na estrutura da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Por área central, entende-se aquela que dita as políticas e normas que devem ser seguidas por todos os demais órgãos e entidades naquela área temática específica. Na gestão 2003 a 2006, conforme Lei Delegada n.º 63, de 2003, e Decreto n.º 43.244, de 2003, a superintendência central de gestão de recursos humanos, vinculada à subsecretaria de gestão, abrangia atividades mais cartoriais de RH, quais sejam direitos do servidor contagem de tempo e aposentadoria, provisão de RH, normas e orientação de pessoal, processamento do pagamento de pessoal e a supervisão de pagamento de pessoal. Para elaboração e implementação das ações de gestão de pessoas constantes do projeto Estruturador “choque de gestão”, foi criada uma assessoria diretamente vinculada à subsecretaria de gestão.

Na gestão de 2007 a 2010, foram criadas duas superintendências centrais vinculadas à subsecretaria de gestão da Seplag: a de Políticas de RH e a de Administração de Pessoal, nos termos da Lei Delegada n.º 126, de 2007, e Decreto n.º 44.817, de 2008. A primeira ficou com as atividades inerentes à política de gestão de pessoas, a saber: de provisão de RH, carreiras e remuneração, gestão do desempenho e gestão do desenvolvimento. A superintendência central de pessoal ficou com as atividades de natureza cartorial. Observa-se uma separação mais institucionalizada entre a área de política de gestão de pessoas e a área que cuida das atividades cartoriais de RH.

Na gestão 2011–2014, por meio da Lei Delegada n.º 180, de 2011, a área de RH foi alçada à condição de subsecretaria, ficando diretamente vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão. A subsecretaria de gestão de pessoas (Sugesp) abarcou quatro unidades: a superintendência central de administração de pessoal, a superintendência central de perícia médica e saúde ocupacional; a superintendência central de políticas de recursos humanos e a assessoria de relações sindicais. Mantiveram-se separadas as áreas que trabalham com políticas de RH das áreas que lidam com aspectos afetos às atividade de gestão da vida funcional do servidor.

Na gestão do governador Fernando Pimentel, houve maior demora na definição da estrutura organizacional do governo, tendo em vista que a reforma administrativa não foi feita por meio de leis delegadas e, sim, por meio de leis ordinárias, seguindo-se o processo legislativo regular. Assim, a Lei n.º 22.517, de 2016, manteve a estrutura da subsecretaria de gestão de pessoas (Sugesp), vinculada diretamente ao Secretário de Planejamento e Gestão, mantendo a área numa posição hierárquica estratégica na estrutura governamental. Conforme pode ser verificado por meio do Decreto n.º 47.337, de 2018, houve um aumento de unidades administrativas internas vinculadas à Sugesp — quatro núcleos, uma assessoria e duas superintendências centrais —, não obstante as atividades referentes à folha de pagamento terem sido transferidas para a Secretaria de Estado de Fazenda.

A gestão 2019–2022 enxugou um pouco a estrutura da subsecretaria de gestão de pessoas – Sugesp da Seplag, cuja estrutura básica está prevista na Lei n.º 23.304, de 2019. A superintendência central de administração de pessoal reassumiu o processamento da folha de pagamento do funcionalismo, retomando a função de normatização e controle do processamento de pagamento, e assumindo a atividade de modernização do pagamento de pessoal. Já a superintendência central de políticas de recursos humanos ficou responsável por grande parte das políticas de gestão de pessoas nas seguintes temáticas: cargos, carreiras e remuneração, gestão do desempenho e desenvolvimento, gestão da força de trabalho e recrutamento e seleção.

Ao longo do período 2003–2020, independentemente do tamanho da estrutura de RH e da complexidade da estrutura organizacional, pode-se observar uma valorização da área de gestão de pessoas na estrutura administrativa do governo, evidenciada pela conquista de uma subsecretaria dedicada à definição e implementação da política de gestão de pessoas no governo, conforme relato do Entrevistado 7.

A Sugesp ganhou uma visibilidade, uma aderência com os órgãos, que é muito importante. Não só para os novos processos, mas para consolidação e a melhoria dos antigos, “Ah, está arcaico, vamos melhorar”. Na medida que há possibilidade, a Sugesp tem esse condão mesmo, de auxiliar os órgãos, de trabalhar realmente nas políticas públicas e quando você não tem uma unidade administrativa que tenha essa força, tanto legal quanto de convencimento mesmo, você acaba ficando fragilizado no que se refere a construção e a implementação. É extremamente importante, extremamente (E7).

Independentemente dos arranjos escolhidos em cada gestão, também se vê uma tentativa de distinguir as áreas que cuidam das atividades afetas à política de gestão de pessoas das áreas que zelam pelas atividades de natureza cartorial de RH.

Um fator que está presente em todo o período é o fato de a Seplag ditar de forma centralizada as diretrizes da política de gestão de pessoas, bem como as normas e orientações sobre as atividades de natureza mais operacional de RH. Em geral, os órgãos e entidades da administração pública mineira têm unidades setoriais de recursos humanos (USRHs) vinculadas às áreas de planejamento, gestão e finanças e seguem as diretrizes e orientações emanadas pela subsecretaria de gestão de pessoas da Seplag para implementar a política de RH nas suas respectivas pastas. A grande parte dos entrevistados percebe que a criação de uma subsecretaria de RH foi um fator relevante para que a administração pública tivesse uma atuação mais estratégica, conforme relatos dos Entrevistados 13 e 3.

Não tenho dúvida, eu acho que o fato de você propiciar uma estrutura já é um recado importante de que aquilo é valorizado, de que merece um cuidado, que merece pessoas dedicadas. Para além do simbólico, eu acho que é fundamental a gente ter pessoas destinadas a pensar nisso (E13).

Uma coisa é quando você lidera isso, como em 2003, choque de gestão, e implementa. Outra coisa é quando você tem uma estrutura que acompanha, tem um olhar dedicado, que está se aprimorando, buscando conhecimentos, comunicando direto com o órgão sobre aquele assunto (E3).

Não obstante, um dos entrevistados entende que, apesar de alçada à condição de subsecretaria, a área de RH não tem status tão estratégico quanto outras áreas dentro da própria Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

A Sugesp nunca foi considerada estratégica dentro da Seplag e isso, eu vou falar até com uma tristeza porque a gente tem ali profissionais excelentes. Quando a gente trabalha ali dentro, a gente percebe o quanto que as outras áreas da Seplag são consideradas mais estratégicas dentro da organização do que a Sugesp, sendo que a Sugesp é o coração do Estado. A política toda de Recursos Humanos do estado está ali dentro. Todas as orientações das diretrizes, tudo sai da Sugesp (E10).

Qualquer adaptação que seja necessária deve ser submetida à aprovação do órgão central, o que indica baixa autonomia dos órgãos e entidades para implementarem a política de gestão de pessoas. Tal fato está na contramão do movimento das reformas empreendidas pelos países da OCDE (PACHECO, 2017), que tem empreendido iniciativas de descentralização das políticas de gestão de pessoas para os órgãos. Assim como observado no governo federal, a definição centralizada e impositiva da política e das normas de RH para os órgãos e entidades do governo de Minas Gerais pode gerar falta de maleabilidade dos arranjos institucionais, fator que influencia de forma negativa a implementação de políticas de gestão de pessoas mais flexíveis, conforme apontado por Manning *et al.* (2009) e conforme percepção do Entrevistado 4.

Não tem como eu querer flexibilizar e ter um órgão central comandando tudo. Que flexibilidade é essa? Estamos falando de flexibilidade só da carreira? Pode andar para lá e para cá? Ou nós estamos falando de flexibilidade política? Se for flexibilidade política, o órgão tem que ter autonomia de decidir para onde ele quer ir, dentro do território que ele pode andar (E4).

Ademais, a depender de como a política é definida pelo órgão central, pode inviabilizar a flexibilização da política de gestão de pessoas, nos termos da definição adotada na presente pesquisa, que preconiza que as iniciativas flexíveis de gestão de pessoas são aquelas que podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, bem como a velocidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita (BHATTACHARYA *et al.*, 2005), sendo a velocidade impactada pela necessidade de aprovação das adaptações pelo órgão central.

Outro aspecto relevante destacado por Pacheco (2017) refere-se a uma das consequências do alto grau de centralização dos temas afetos a recursos humanos, no Brasil, que é a omissão dos gestores de equipes no que se refere ao seu papel de gestor de pessoas, uma vez que não se consideram responsáveis por tal função. Nas organizações que prestam serviços públicos diretamente para a coletividade, a situação torna-se ainda mais sensível, uma vez que requerem maior agilidade na realização e adaptação dos seus processos, entre os quais aqueles afetos à gestão de pessoas. Nesse sentido, quanto maior o grau de centralização das políticas e padronização de normas de RH, menores são as possibilidades de elaboração e implementação de iniciativas de gestão de pessoas que viabilizem a flexibilidade necessária para se adaptar às necessidades da estratégia organizacional.

Logo, o grau de rigidez do marco legal — especialmente o constitucional — é um limitador *a priori* das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, as quais devem se submeter ao texto constitucional. Ademais, como o Brasil é um Estado de Direito, tem como forte característica a necessidade de legislar sobre o que demanda e, muitas vezes, sobre o que poderia dispensar a edição de atos normativos. Tal característica acaba engessando as possibilidades de flexibilização de iniciativas de RH aos preceitos normativos. Ademais, este fator é influenciado pela centralização e padronização das normas que tratam da política de gestão de pessoas em Minas Gerais, que é reforçada pela criação de uma unidade administrativa central responsável pela política de gestão de pessoas da administração pública mineira.

Fortalecer a política de RH no Estado, por meio da criação da Sugesp, foi relevante, considerando-se que havia a necessidade de estruturar as políticas de gestão de pessoas no Estado, que até 2003, realizava predominantemente atividades cartoriais de RH. Ao mesmo tempo, a Sugesp tornou-se uma instância responsável por normatizar e ditar as diretrizes gerais



da política de RH no Estado e de controlar como tais diretrizes estão sendo aplicadas nos diversos órgãos e entidades estaduais. Esse excesso de padronização de regras pode limitar a flexibilização de iniciativas de RH, uma vez que as organizações estaduais podem ter margem menor para adequar a política de RH às suas especificidades. Contudo, a padronização de normas, de certa forma, pode proteger os servidores dos órgãos e entidades de um eventual excesso de autonomia que abra espaço para práticas clientelistas e corporativistas, típicas da administração pública brasileira (NUNES, 2017). Esta, talvez, seja uma das razões do pouco espaço deixado, pela Constituição da República, para que os entes subnacionais no Brasil possam atuar no âmbito das políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Na seção seguinte, será apresentada uma breve descrição da situação fiscal vivenciada pelo governo de Minas Gerais, bem como as medidas adotadas no espectro da flexibilização numérica no período 2003 a 2020, contexto fundamental para compreender as demais políticas de flexibilização de gestão de pessoas adotadas no período.

#### **7.4 Breve descrição da situação fiscal e a flexibilidade numérica no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020**

A flexibilidade numérica trata da dimensão quantitativa do emprego público e abrange as iniciativas de redução ou, ao menos, o controle e contenção do volume do emprego público (LONGO, 2007). No período de 2003 a 2020, não foram observadas estratégias robustas nesse sentido no governo de Minas Gerais — tal como observado em países como o Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos —, não obstante a situação fiscal do Estado e o significativo peso da folha de pagamento de pessoal nas despesas governamentais.

##### **7.4.1 A grave crise fiscal vivenciada pelo governo de Minas Gerais**

Em 2002, a situação da administração pública mineira não era positiva, dado o grave quadro fiscal. O quadro de déficit orçamentário que se estendia desde 1996 chegou em 2002 a 944 milhões, segundo dados do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais realizado pela Secretaria de Estado da Fazenda. Nesse cenário, faltavam recursos para o pagamento das despesas correntes, inclusive a folha de pagamento de pessoal, e os investimentos com recursos do Tesouro não existiam, o que levou a um processo de sucateamento da máquina

administrativa. Havia um descrédito internacional, fuga de investimentos privados e um desalento por parte dos servidores públicos. As diversas áreas de política pública — saúde, educação, transporte, segurança e desenvolvimento econômico — não apresentavam um desempenho satisfatório para a sociedade mineira (ANASTASIA, 2006), e, no campo social, constatavam-se no estado marcantes desigualdades regionais (IPEA, 2015).

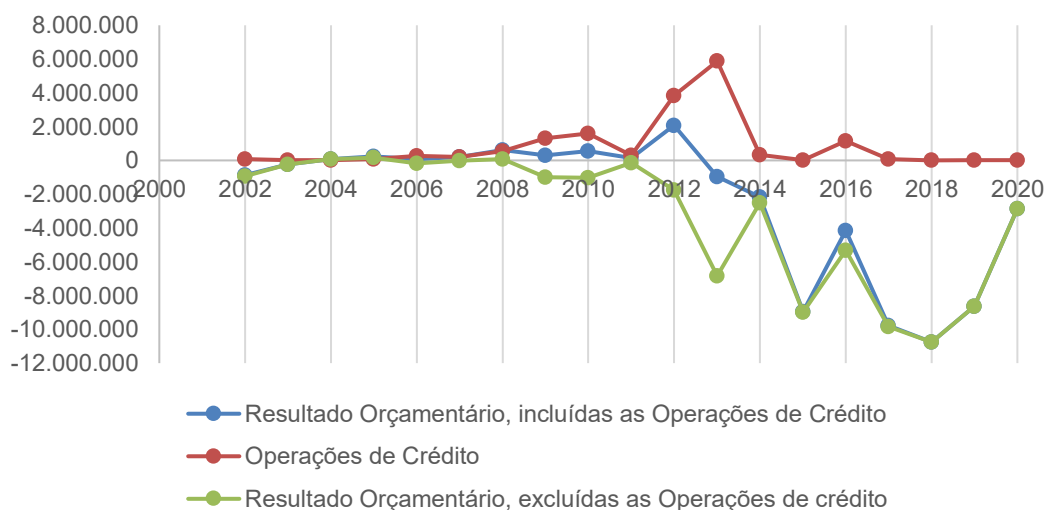
Em paralelo à gestão da carteira de projetos prioritários, foram empreendidos esforços para realizar o ajuste fiscal, por meio de um trabalho focado na gestão da receita, do gasto e do Tesouro, com vistas a assegurar o equilíbrio das contas públicas. Em 2003, o déficit fiscal reduziu para 227 milhões (OLIVEIRA e RIANI, 2004), e, em novembro de 2004, o governador Aécio Neves anunciou que o estado de Minas Gerais tinha alcançado o “déficit zero”. Todavia, Oliveira e Gontijo (2012) demonstram que o governo de Minas utilizou o conceito de resultado orçamentário para fazer esse anúncio, que inclui as operações de crédito junto às receitas públicas. Vale citar que as operações de crédito (OCs) são dívidas contratadas que devem ser pagas no futuro, razão pela qual não se considera adequado inclui-las no resultado orçamentário. Valendo-se desta premissa inadequada, o então governo de Minas Gerais anunciou um superávit fiscal nos anos de 2004 correspondente a 91 milhões; de 2005, a 22 milhões; e, de 2006, a 81 milhões, sendo que neste ano as operações de crédito foram decisivas para esse resultado (DAVIS e BIONDINI, 2018), o qual sem contabilizar as operações de crédito configurariam um déficit de 172 milhões, segundo dados do Relatório de Execução Fiscal emitido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

No período de 2007 a 2010, no discurso governamental, permaneceu a apuração de superávit fiscal correspondente aos seguintes valores, em milhões, por ano: em 2007, de 190.102; em 2008, de 623.971; em 2009, de 299.237; e, em 2010, de 566.779, conforme Gráfico 1. Contudo, se retirarmos os valores referentes às operações de crédito, somente em 2008 houve superávit, no valor de 68 milhões, sendo que, em 2010, o resultado fiscal alcançou mais de 1 bilhão de déficit (OLIVEIRA, 2014), situação pior do que a encontrada pelo governador Aécio Neves em 2003.

A situação fiscal no período 2011–2014 tornou-se mais preocupante, apesar do discurso governamental. As operações de crédito (OCs) praticamente sustentaram o governo de Minas Gerais no período, cujos resultados foram os seguintes, segundo os relatórios de gestão fiscal do Estado: 151 milhões de superávit em 2011, sendo que, se retirarmos as OCs, o resultado seria um déficit de 153 milhões; 2,1 bilhões de superávit em 2012, sendo o resultado sem as OCs de 1,8 bilhão de déficit; em 2013, houve um déficit de 948, milhões, que,

descontadas as OCs, aumentaria para espantosos 6,9 bilhões; e, em 2014, apresentou um déficit de 2,2 bilhões que aumentaria para 2,5 bilhões caso fossem desconsideradas as operações de crédito (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Resultado Orçamentário do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020 (em milhares de reais)



Fonte: dados do Balanço Geral produzido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

No período 2015–2018, a situação fiscal agravou-se ainda mais, com aumento do déficit orçamentário. As OCs não contribuíram para o resultado orçamentário, o que explicitou a realidade financeira do governo de Minas Gerais. No período, os resultados orçamentários apresentaram déficit em todos os quatro anos da gestão de Fernando Pimentel, quais sejam, segundo os relatórios de gestão fiscal do Estado: déficit de 8,96 bilhões em 2015, sendo que, se retirarmos as OCs, o resultado seria um déficit um pouco maior de 8,99 bilhões; déficit de 4,17 bilhões em 2016, que, sem as OCs, alcançou 5,32 bilhões de déficit; em 2017, houve um déficit de 9,77 que, descontadas as OCs, aumentaria para 9,83 bilhões; e, em 2018, fechou a gestão com um déficit de 10,76 bilhões (Gráfico 1), que praticamente não variou em razão das operações de crédito.

O endividamento público no período atingiu índices alarmantes. Em 2016, o governo de Minas Gerais excedeu o limite legal da despesa corrente líquida (DCL), decretou estado de calamidade financeira e indicou a necessidade de ajustes financeiros e orçamentários. Tais medidas possibilitaram que, em 2017, retornasse ao limite permitido. No entanto, também

devem ser observados os limites de gastos com pessoal que, no caso do Poder Executivo, não podem ultrapassar 49% da receita corrente líquida (RCL). Minas Gerais estava conseguindo manter o limite de gastos com pessoal sob certo controle, não obstante ter se aproximado muito do limite máximo nos anos de 2004 e 2010. Todavia, os relatórios de gestão fiscal emitidos pela Secretaria de Estado de Fazenda apontam que, em 2016, esse limite foi ultrapassado, em razão de aumento dos gastos com servidores efetivos, os quais não foram acompanhados de um aumento da RCL (DAVIS e BIONDINI, 2018), situação que permaneceu até o final da gestão de Pimentel.

A gestão do governo estadual 2019–2022 herdou um déficit de mais de 10 bilhões e um cenário com a imposição de uma série de penalidades advindas do não atendimento aos limites de gastos com pessoal impostas pela LRF, a exemplo da suspensão de concessão de novas vantagens aos servidores, da possibilidade de criação de cargos e da realização de novas admissões.

Um dos projetos que foi encaminhado para a ALMG em 2019 refere-se à adesão de Minas ao Regime de Recuperação Fiscal, que trata da renegociação das dívidas dos entes da federação com a União. O governo de Minas Gerais acredita tratar-se de uma ferramenta fundamental, dada a gravíssima situação fiscal do estado. Em 2019, o déficit diminuiu para R\$ 8,63 bilhões, dos quais, descontadas as OCs, ficariam em R\$ 8,64 bilhões. Em 2020, o déficit reduziu ainda mais, totalizando R\$ 2,85 bilhões, que, sem as OCs, atingiu R\$ 2,86 bilhões. Observa-se uma redução do impacto das operações de crédito nos resultados orçamentários, o que já vinha ocorrendo nos dois últimos anos da gestão de Fernando Pimentel. Isto, por um lado, demonstra que o governo de Minas Gerais não está contraindo mais dívidas — o que é importante para o não agravamento da situação fiscal —, mas, ao mesmo tempo, pode sinalizar que a gravidade da situação fiscal dificulta a obtenção de crédito no mercado. Tal situação fiscal tem impacto e ao mesmo tempo, tem como causa principal as despesas com pessoal, conforme será apresentado na seção seguinte.

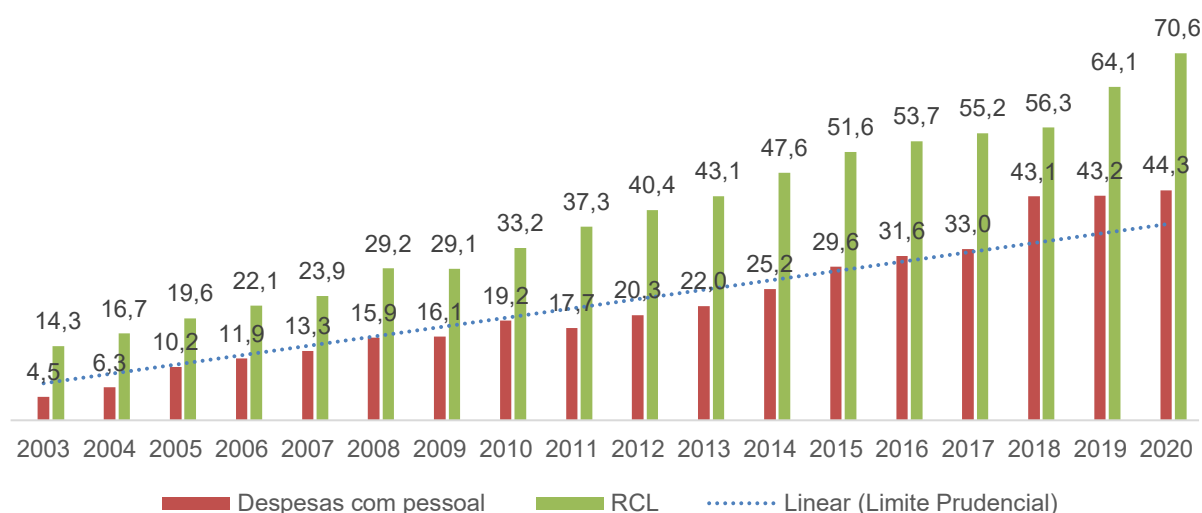
#### 7.4.2 A evolução das despesas com pessoal na administração pública mineira

A situação fiscal do estado foi acompanhada de um aumento das despesas com pessoal no governo do estado. Segundo dados do Portal da Transparência de Minas Gerais, em 2020, a média do número de servidores do Poder Executivo estadual para cada mil habitantes mineiros é de 15,6, quase três vezes maior do que a do governo federal (5,52) e também maior do que a

de países como o México (8,46) e a dos Estados Unidos (9,82), segundo dados da OCDE (2010). No período de 2003 a 2020, não houve políticas de redução do quantitativo de servidores efetivos, com o objetivo de conter ou reduzir as despesas com a folha de pagamento de pessoal.

Na ausência de políticas estruturadas para conter as despesas com os servidores, e considerando especialmente os aumentos concedidos para algumas carreiras ao longo do tempo, observou-se um crescimento significativo das despesas líquidas de pessoal, que, em 2004, era de 4,44 bilhões por ano e, ao longo de 17 anos, ficou 10 vezes maior, chegando a 44,27 bilhões em 2020, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida (RCL) e despesa líquida com pessoal, em bilhões de reais por ano, no período de 2003 a 2020

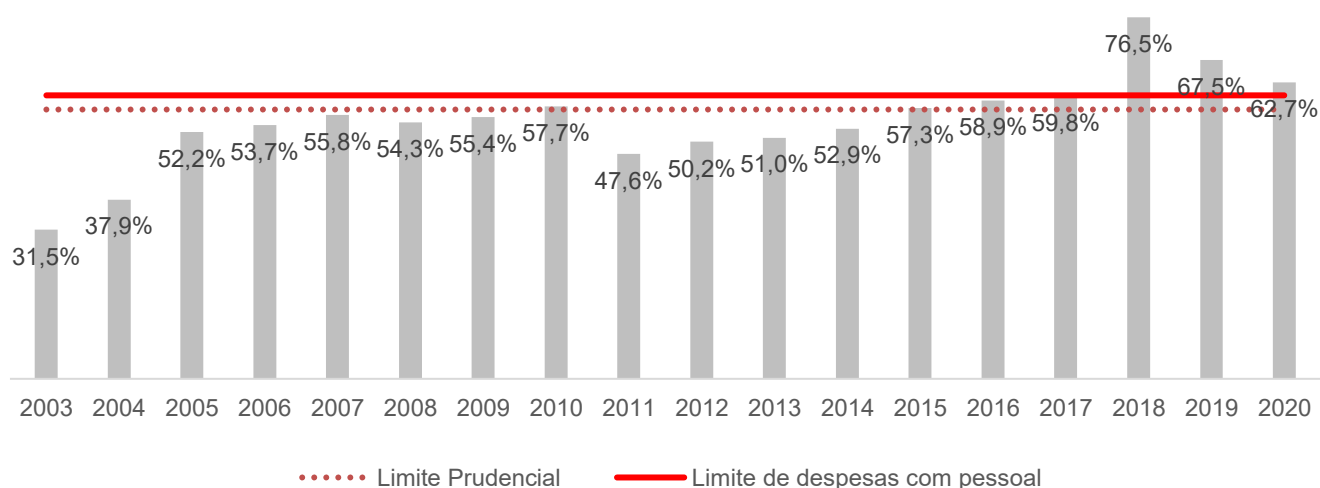


Fonte: dados do relatório fiscal produzido pela secretaria de estado de fazenda de Minas Gerais.

O aumento da folha de pagamento dos servidores se refletia no comprometimento do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com despesas de pessoal, que saiu de 31,53% em 2003 para 62,73% em 2020. Nesse período, conforme observado no Gráfico 3, ressaltam-se os anos de 2010, 2015, 2016 e 2017 em que o estado de Minas Gerais ultrapassou o limite prudencial de 57% da receita corrente líquida e os anos de 2018, 2019 e 2020, nos quais se ultrapassou o limite de 60% da RCL estabelecido pela LRF, chegando a atingir 76,48% em 2018.

Em 2003, as despesas líquidas com pessoal no governo de Minas Gerais representavam 3,04% do Produto Interno Bruto (PIB) mineiro, que era de 144,5 bilhões, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto, em 2020, aumentou para 6,66% do PIB estimado pela Fundação João Pinheiro, que ficaria em torno de 667,1 bilhões de reais, o que representa mais do que o dobro de aumento do percentual do PIB comprometido com a folha de pagamento dos servidores do governo de Minas Gerais.

Gráfico 3 – % da receita corrente líquida do governo de Minas Gerais gastos com despesas de Pessoal, no período de 2003 a 2020



Fonte: dados do relatório fiscal produzido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

A maior representatividade dos gastos com os servidores em 2020 está no Poder Executivo com 81%, seguido do Poder Judiciário (11%), do Ministério Público (3,7%) e do Poder Legislativo (3,6%). Não obstante o Poder Executivo abarcar mais de 80% das despesas com pessoal no governo de Minas Gerais, assim como na administração pública federal, há grandes disparidades remuneratórias entre os servidores dos poderes. Em outubro de 2020, a folha mensal dos servidores ativos do Poder Executivo correspondia a 1,33 bilhões de reais. No entanto, a média da remuneração do servidor do Executivo era de R\$ 4.019,82. No Judiciário, a folha mensal era de 394,06 milhões de reais, enquanto a remuneração média do servidor, incluindo os membros de Poder, era de R\$ 18.102,79. No Legislativo, a folha mensal era de 93,09 milhões de reais, e a remuneração média do servidor, também considerados os membros,

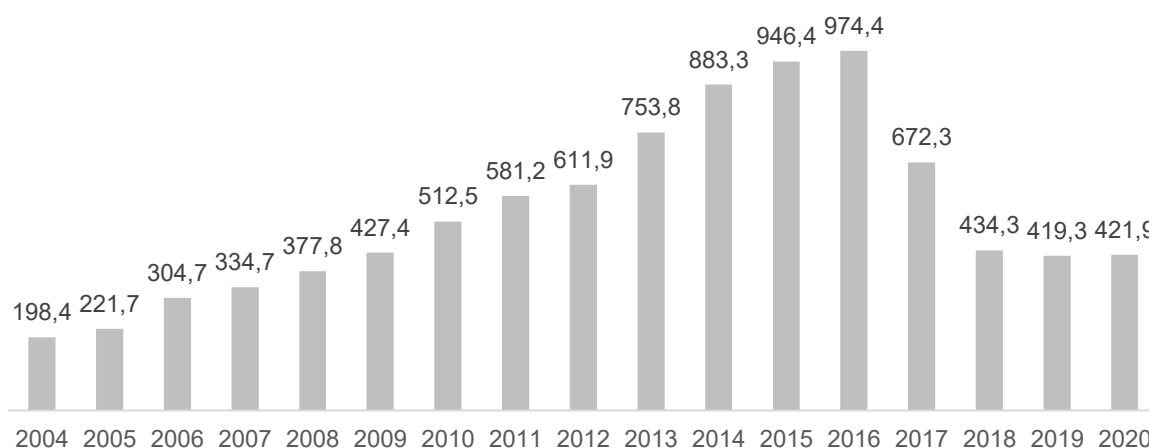
é de R\$ 28.148,19. No Ministério Público, a folha mensal é de 118,26 milhões de reais, e a remuneração média de servidores, incluídos os membros, é de R\$ 29.978,32. Assim, tem-se que a remuneração média do servidor do Ministério Público é 7,5 vezes maior do que a do servidor do Poder Executivo, e, mesmo no Poder Judiciário, onde a diferença é menor, ainda há grande disparidade, uma vez que é 4,5 vezes maior.

Alem das desigualdades remuneratórias entre o Executivo e os demais Poderes, também há grandes desigualdades entre as carreiras no âmbito do Poder Executivo. Tais diferenças sempre existiram e foram acentuadas por meio de reajustes fragmentados concedidos ao longo dos anos, especialmente em favor das carreiras com maior poder de mobilização. Considerando-se a folha de pagamento do mês de outubro de 2020, a remuneração média do servidor da Secretaria de Estado da Educação é de R\$ 2.020,34, já a do ocupante do cargo de Professor de Educação Básica, R\$ 2.541,69. Algumas carreiras que tiveram aumentos diferenciados no período de 2003 a 2020, inclusive em momentos em que a situação fiscal já estava se agravando, apresentam média remuneratória bem maior. Na Polícia Militar de Minas Gerais, a média mensal salarial é de R\$ 6.225,78, sendo mais de três vezes maior do que a dos servidores da SEE. Já os Auditores Fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda possuem remuneração média de R\$ 32.777,63, treze vezes maior do que a remuneração do Professor da Educação Básica. A remuneração dos Procuradores de Estado, considerando os honorários, é de R\$ 36.436,98, quatorze vezes maior do que a do Professor da Educação Básica. Verifica-se, portanto, que a desigualdade entre carreiras no Poder Executivo do governo de Minas Gerais é ainda mais abissal do que as disparidades existentes entre as remunerações dos servidores dos demais Poderes e do Ministério Público.

Também vale ressaltar as despesas de pessoal afetas à terceirização tiveram uma trajetória de incremento, de 2004 até 2016, saindo de 198,4 milhões para quase 1 bilhão de reais, o que representa um aumento de 491%. Ainda que tenha havido um crescimento proporcional menor do que as despesas com a folha de pagamento dos servidores ativos, isso representa um aumento bastante significativo, especialmente quando consideramos que, em 2015, o governo de Minas ultrapassou o limite prudencial previsto pela LRF. Em 2017, já se observa uma queda de 31% das despesas com a terceirização. Em 2018, houve mais uma queda de 24,4% considerando-se o valor máximo registrado em 2016 no período analisado. Nos anos de 2019 e 2020, o governo de Minas conseguiu manter as despesas com terceirização num patamar aproximado de 420 milhões de reais, valor menor do que o registrado há mais 10 anos, em 2009, conforme observado no Gráfico 4.

No entanto, a terceirização de pessoal não figurou como medida deliberada que visava contribuir para o *downsizing* no governo de Minas Gerais, não obstante o agravamento da crise fiscal e o grande aumento da folha de pagamento de pessoal. Observa-se que, em 2017, o governo de Minas Gerais fez um esforço de redução das despesas com terceirizados, num momento bastante sensível, tendo em vista que, por poucos décimos percentuais, deixou de ultrapassar o limite definido na LRF de 60% de gastos com as despesas de pessoal. Novo movimento de redução foi registrado em 2018, ano em que Minas Gerais ultrapassou o limite de despesas com pessoal, comprometendo 76,5% da RCL com gastos com a folha de pagamento dos servidores.

Gráfico 4 – Despesas com terceirização de pessoal no governo de Minas Gerais, em milhões de reais, no período de 2003 a 2020



Fonte: dados do Relatório Fiscal produzido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

O descumprimento dos percentuais mínimos com despesas de pessoal traz uma série de restrições para o governo previstas na LRF. Ao atingir o limite prudencial — que é de 57% para a esfera estadual de governo —, o governo passa a ter algumas restrições, quais sejam: *i)* concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, exceto as decorrentes de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral prevista no inciso X do art. 37 da CR; *ii)* criação de cargo, emprego ou função pública; *iii)* alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; *iv)* provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas prioritárias de educação,



saúde e segurança; v) contratação de hora extra, salvo no caso de convocação extraordinária da Assembleia Legislativa e em situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Ao descumprir o limite de 60% com as despesas com pessoal, as retrições ficam ainda mais gravosas, extrapolando as questões afetas a pessoal, ficando o ente impedido, enquanto perdurar o excesso, de: *i)* receber transferências voluntárias, ressalvadas aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social; *ii)* obter garantia, direta ou indireta, de outro ente para realização de operações de crédito; *iii)* contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

No período de 2003 a 2020, o governo de Minas Gerais não tinha estratégias estruturadas de redução de pessoal como um propósito planejado de forma consistente, situação que foi observada também em vários países da OCDE (LONGO, 2007). No entanto, o Entrevistado 2 destaca uma iniciativa de monitoramento da folha de pessoal da Educação, com fins de conter o crescimento das despesas com pessoal especificamente com relação aos contratos temporários — denominados designações na SEE — que gerou uma economia de 400 milhões de reais. Trata-se de uma iniciativa pontual, que não foi continuada, apesar do resultado positivo.

E no Estado, é muito grande - você tem tanta gordura, que qualquer movimento você consegue cortar muito gasto. A gente foi ter atenção para isso em 2011, quando a gente começou a acompanhar o crescimento da folha da Educação mês a mês; era tudo solto. Era solto, e ela ia crescendo de forma estratosférica, e sem nenhum controle. Então, por exemplo, quando teve aquela questão da efetivação dos designados, que acho que foi em 2008 (não lembro), zerou. Em 2011, (...) já estava com 100 mil designados de novo. Então você tinha todos os efetivados (que eram os 100 mil) e você já tinha mais 100 mil. (...) Aí a gente começou a fazer um acompanhamento na Educação, um acompanhamento dos projetos e um acompanhamento central com a Secretária. Com isso, a gente conseguiu, em um ano, economizar 400 milhões, em um movimento de “não fazer nada”, não de estudar quantos eram. (...) Aí eu acho que a gente ia ter um passo melhor de entender o tamanho da Educação, e ter um controle maior nessa contratação de pessoal. Porque, se você não controla isso, não sobra dinheiro para nada (E2).

O relato do Entrevistado 2 evidencia a necessidade de monitorar as contratações temporárias como uma medida importante para a contenção dos gastos com pessoal na área com maior número de servidores, que é a SEE. A iniciativa pontual relatada no depoimento supratranscrito aponta caminhos possíveis de redução de despesas com pessoal e que deveriam ser considerados com maior seriedade e regularidade pelo governo de Minas Gerais.

Todavia, as medidas adotadas pelo governo de Minas Gerais para conter o crescimento das despesas com pessoal restringiram-se às imposições da LRF. A Constituição Federal de

1988 estabelece como providências a serem adotadas nos casos em que o ente federado estadual ultrapassa o limite de 60% da RCL com despesas de pessoal: a redução em pelo menos 20% dos cargos de provimento em comissão e funções de confiança; e a exoneração dos servidores não estáveis.

No período em referência, a estratégia que foi adotada concentrou-se, basicamente, na redução das despesas com cargos de provimento em comissão, situação que acontecia no momento da realização das reformas administrativas, no início de uma nova gestão do governo. Também foram envidados esforços para redução de contratos administrativos cujo vínculo é precário e deve ser realizado nos casos de excepcional interesse público e por tempo determinado. Contudo, tais medidas foram realizadas de forma fragmentada. Ademais, o governo de Minas Gerais concentra a maior parte dos seus contratos administrativos nas áreas de saúde, educação e segurança pública, áreas prioritárias de governo que prestam serviços essenciais à população. Nesse sentido, reduzir o contingente de contratos administrativos nessas áreas poderia significar precarização do serviço prestado à sociedade. Não obstante, o depoimento do Entrevistado 2 acima transcrito demonstrou que houve uma iniciativa pontual exitosa de monitoramento de contratos administrativos que vale ser considerada.

Em 27 de maio de 2020, é editada a Lei Complementar n.º 173, que trata do estado de calamidade pública previsto no art. 65 da LRF, de 2001 e institui o programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid 19). A primeira parte da LC n.º 173, de 2020, cuida do auxílio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao combate à pandemia e de outras providências para as dívidas dos entes federados, especialmente, por meio da criação de condições mais flexíveis para as operações de crédito.

Destacam-se, contudo, algumas medidas afetas aos atos de despesas de pessoal, que devem ser observadas pelos entes federativos que receberam o auxílio previsto na LC n.º 173/2020, durante o período compreendido entre 27 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021. Tais medidas estão dispostas nos arts. 8º, 9º e 10 da lei complementar em epígrafe, dentre as quais se destacam: *i)* a proibição de conceder para membros, servidores, empregados e militares qualquer nova vantagem de ordem pecuniária em sentido amplo, ressalvando que tais vantagens serão mantidas se derivadas de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; *ii)* impedimento de aprovação de leis que criem cargos ou funções ou alterem estrutura de carreiras funcionais, das quais resultem aumento de despesa; *iii)* vedação à contratação de pessoal a qualquer título, salvo aquela destinada à reposição de cargos de chefia, direção e assessoria, além de reposições, no caso de

vacância, de cargos efetivos ou vitalícios; *iv*) suspensão do prazo de validade dos concursos já homologados até o término do estado de calamidade, salvo se for para as reposições nos casos já autorizados pela própria lei em caso de vacância; *v*) proibição da realização de concursos no período, salvo se destinados ao preenchimento de vacâncias; *vi*) suspensão da contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para a concessão de adicionais por tempo de serviço, vedada qualquer cláusula de retroatividade.

O governo de Minas Gerais optou por receber o auxílio financeiro previsto na LC n.º 73/2020, sujeitando-se, portanto, às restrições inerentes à adesão ao programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Covid 19. Algumas delas já eram obrigações a que se sujeitava o governo de Minas Gerais, em razão de ter ultrapassado o limite de despesas com pessoal previsto na LRF, contudo, outras restrições foram agregadas com impacto para os servidores ativos como a suspensão da contagem de tempo para a concessão de adicionais por tempo de serviço, durante o período da adesão ao programa.

Pelo exposto, constata-se que o governo de Minas Gerais não adotou uma política estruturada e deliberada de *downsizing*. Todas as medidas adotadas com tal finalidade referem-se ao cumprimento de obrigações legais decorrentes da desobediência aos limites legais com despesas de pessoal impostos pela LRF. Observa-se, portanto, forte influência da rigidez do marco legal (MANNING *et al.*, 2009) na flexibilidade numérica na administração pública mineira. Interessante destacar a natureza paradoxal dessa influência, uma vez que a flexibilidade para conter as despesas com a folha de pagamento decorre de uma imposição de uma legislação nacional.

Não obstante as características do regime jurídico administrativo brasileiro, a Constituição da República permite a exoneração de servidores não estáveis em caso de extrapolação dos limites de gastos com pessoal, medida que não foi adotada com a abrangência necessária para que o governo de Minas Gerais pudesse voltar a se enquadrar nos limites dispostos pela LRF. Tampouco foram feitos esforços consistentes de monitoramento de contratações temporárias como alternativa de *downsizing* ou, pelo menos, de contenção do aumento de tais contratações.

Vale ressaltar, por fim, o impacto das restrições fiscais impostas pela LRF em razão da grave crise fiscal vivenciada pelo governo de Minas Gerais a partir de 2015 e o descumprimento dos limites legais com despesas de pessoal. As restrições impactam diretamente as políticas de provimento, de carreiras e de remuneração, restringindo fortemente as possibilidades de atuação no âmbito desses subsistemas.

Dado esse cenário, vale destacar a experiência que a administração pública mineira vivenciou nos últimos anos com a adoção da metodologia do dimensionamento da força de trabalho, iniciativa que contribuiu para a racionalização da alocação de pessoal e conseqüentemente para a contenção das despesas com pessoal.

#### 7.4.3 A experiência da administração pública mineira com o dimensionamento da força de trabalho

A primeira iniciativa de Planejamento da Força de Trabalho (PFT) no estado de Minas Gerais ocorreu no ano de 2006, no âmbito do choque de gestão de RH. A proposta consistia em aplicar e testar em uma unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão uma metodologia que foi disponibilizada por consultoria externa, para depois difundir-la para outros órgãos do Poder Executivo estadual.

A diretoria de Perícia Médica da superintendência central de perícia médica e saúde ocupacional (SCPMO) foi escolhida, por se tratar de uma unidade que já havia passado por um processo de reestruturação em 2005. O projeto visava avaliar as necessidades quantitativas e qualitativas de recursos humanos identificadas no momento do planejamento, bem como as futuras, para a execução das atividades essenciais da unidade administrativa e a definição das estratégias e ações necessárias para viabilizar o alcance dessas necessidades (ROCHA e MORAIS, 2009). O projeto de PFT foi conduzido pela diretoria central de otimização de processos (DCOP) da Seplag, que passou a assumir a responsabilidade pela elaboração de propostas e realização dos projetos de Planejamento da Força de Trabalho na administração pública mineira. Concluso o projeto-piloto, foram identificadas necessidades de adequações da metodologia, especialmente para que pudesse ser implementada em maior escala.

No final de 2007, foi realizado um projeto de reestruturação de quatro processos disponibilizados ao cidadão em todos os Postos do PSIU do estado, entre os quais a emissão da carteira de identidade. Durante o projeto, além dos aspectos afetos ao redesenho de processos, também foi identificada a necessidade da aplicação simplificada da metodologia de PFT, com o objetivo de definir o quantitativo de pessoal necessário para o alcance das metas de aumento do número de atendimentos/dia e conseqüente redução do tempo de espera nas filas para a emissão de carteiras de identidade nas Unidades de Atendimento Integrado (UAI) (ROCHA e MORAIS, 2009).

No segundo semestre de 2008, foi realizado outro projeto de PFT que tinha como objetivo identificar o quadro quantitativo de servidores necessários para execução de processos da área-meio da própria Seplag. A metodologia — que já havia sofrido ajustes e simplificação — foi aplicada sob a condução da DCOP, em parceria com a superintendência de planejamento, gestão e finanças (SPGF) da Seplag. A metodologia aplicada, à época, tinha como premissa o redesenho dos processos da área, o que representou um fator limitador para a sua ampla aplicação. Ademais, o processo era bastante longo e enfrentava resistências por parte de órgãos e entidades, talvez, por terem um entendimento equivocado das consequências desta iniciativa, conforme observado pelo Entrevistado 12.

porque eu vivi (...) lá em 2007, dimensionamento da força de trabalho com redesenho de processo! Aquilo é uma loucura que não sai do lugar, o negócio não fica pronto. Primeiro que eu tenho que minimamente fazer o desenho de processo, para eu poder dimensionar a força de trabalho. Quando ia fazer desenho de processo, tinha tanta resistência, que a gente não saía do desenho! E o negócio rodava, rodava, rodava, rodava. (...) O caminho que tinha que percorrer era muito longo. E tinha uma resistência muito grande, pois quando a gente fala dimensionamento de força de trabalho, todo mundo pensa que é para reduzir gente, para mandar gente embora (E12).

Na gestão 2011–2014, foi iniciado um grande trabalho de dimensionamento da força de trabalho na área prisional da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, utilizando indicadores de referência. Tal metodologia era fundamentada na criação de fórmulas que apontam de forma objetiva quantas pessoas você precisa em cada área. Segundo o Entrevistado 5, esse projeto mostrou a factibilidade de dimensionar a necessidade de pessoal no governo de Minas Gerais, conforme abaixo:

Esse projeto da SEJUSP que eu vejo como pioneiro, como algo que abriu as portas para isso ser visto como algo executável, essa questão de Planejamento de Força de Trabalho, de dimensionar necessidade pessoal.

(...) A maioria delas [das fórmulas] é simples, mas algumas são um pouco mais complexas, e nos dão, de uma forma objetiva, quantas pessoas você precisa em cada atividade de um presídio. Com base nisso, a gente consegue saber quantas pessoas são necessárias em cada unidade prisional, saber quais atividades estão demandando mais gente... até para a própria instituição, ter uma noção de onde ela tem que focar mais os esforços de redesenho de processos e de aplicação de tecnologia (E5).

O Entrevistado 14 também menciona o trabalho realizado na Sejusp e destaca alguns resultados imediatos, a exemplo de uso de tecnologia para procedimentos de monitoramento de segurança e a categorização das unidades prisionais de acordo com o porte. Percebe-se, ainda, a forte conexão entre o mapeamento da força de trabalho e o subsistema de provisão de servidores, evidenciada no relato a seguir:

Mas na SEJUSP mesmo, você colocar *webcam* para fazer o monitoramento, você fundir o que você tem de classificação de unidade de acordo com porte. A equipe conseguiu identificar unidades que poderiam ser desativadas e às vezes você construir uma unidade de porte maior, o tanto que você ia economizar em termos de pessoal, tem todo esse estudo e algumas medidas, a SEJUSP já está implementando, sabe? Tanto que a gente nem aprovou o quantitativo máximo de vagas. Para o Agente Penitenciário, a gente aprovou umas 2.400 vagas, e o déficit é de mais de 5.000 agentes, mas justamente pensando nessas medidas que a gestão vai poder adotar e que vai otimizar o uso dessa mão de obra de trabalho (E14).

O projeto de dimensionamento da força de trabalho da Sejusp durou muitos anos e enfrentou dificuldades para seguir um ritmo mais célere em razão da alta rotatividade dos níveis estratégicos da gestão da Secretaria, inclusive em decorrência da mudança de governo, em 2015. Não obstante, o projeto teve continuidade, embora com graus diferentes de priorização, de acordo com o relato do E5.

Olha, até 2019, até chegar esse novo governo, o único trabalho realmente que dá para falar que houve de dimensionamento de força de trabalho foi esse da SEJUSP, da área prisional. Foi o único que ficou muitos anos sendo feito, e ele enfrentou muitas dificuldades, por questão de mudança de governo. Nenhum governo parou projeto, nenhum governo foi contra o projeto, a questão é que teve muitas mudanças na própria SEJUSP ao longo do tempo. Então era SEDES, virou SEAP, que era prisional, e o da área socioeducativa virou SESP, ou seja, dividiu SEDES em SEAP e SESP. Dividiu completamente a parte prisional, da parte socioeducativa.

Isso ficou num vai e volta gigantesco nos governos que tiveram, tanto o governo do PSDB e depois do governo PT, tiveram essas idas e vindas, mas nunca o projeto foi interrompido. Nenhum governo falou “quero que pare isso”. Todos, na verdade, deram bastante apoio para o projeto. É claro que em níveis diferentes de atenção.

As sucessivas mudanças das lideranças geravam revisões de métricas, num processo que era acompanhado de forma próxima pela Seplag, para garantir que o trabalho fosse realizado de acordo com a metodologia proposta. Ademais, esse acompanhamento por parte do órgão central de RH contribuiu para que as áreas não superestimassem suas necessidades de pessoal, tendo em vista a tendência dos órgãos e entidades de falarem que possuem um déficit de pessoal e que precisam de concursos públicos ou de mais contratos temporários, conforme relato do Entrevistado 5.

... quem cria mesmo as métricas é a SEJUSP, é a parte que tem conhecimento sobre a administração prisional e a gente está lá para fazer um papel de validação, porque depois disso teria que ser validado por nós. Ao invés de eles fazerem e mandarem para a gente validar, a gente ia participando das reuniões, para ver o que aquilo estava sendo feito com seriedade, para já ir dando validação para aquilo, porque um grande dificultador que a gente vai ter também nesse trabalho de dimensionamento baseados no MAP, é que muitas vezes a instituição quer jogar os números para cima. É do interesse dela falar que ela tem um déficit maior do que ela tem, para poder chorar mais

fácil um concurso público, uma contratação temporária maior, e querendo ou não, pessoas significa capital político para sindicatos, pessoas significa poder para uma instituição. Existe essa tendência muito visível de jogar os números para cima. A Seplag participa dessas reuniões, principalmente para ter certeza de que aquilo ali tá sendo “tocado” da forma correta, com a seriedade e objetividade que tem que ser dado para aquilo (E5).

A natureza do PFT demanda uma certa centralização da iniciativa no órgão central, para que possa exercer um papel controlador da implementação da política, tendo em vista que a cultura administrativa nos órgãos e nas entidades, regra geral, pressupõe que há uma carência de pessoal nos órgãos e entidades.

A partir de 2019, considerando-se o agravamento do quadro fiscal, em especial dado pelo crescimento das despesas com pessoal, o dimensionamento da força de trabalho ganhou *status* prioritário para o governo de Minas Gerais, conforme observado pelo E5.

Todos os projetos de dimensionamento estão sendo olhados com uma atenção especial pelo governo, acompanhados pela Secretaria de Fazenda, pela Seplag – para além da Sugesp – e pela Secretaria de governo. E teve essa intenção de se criar uma política. Para mim, claramente, esse governo foi o que mais abraçou essa ideia, (...) não é só porque esse governo tem uma visão diferente, é porque o assunto também está em pauta. Querendo ou não, de uns dois anos para cá, o dimensionamento da força de trabalho virou uma discussão cada vez mais comum quando você fala de política pública, quando você fala de Estado, quando você fala de ter mais objetividade, mais clareza em onde você está direcionando o gasto público hoje (E5).

Nesse sentido, a Seplag buscou implementar uma política que abrange tanto o dimensionamento da força de trabalho — um valor de referência dos servidores que precisam estar disponíveis para a realização das atividades de competência de uma unidade administrativa — quanto à gestão desse dimensionamento — a partir de um olhar sistêmico para esse valor de referência, abrangendo aplicação em outros subsistemas de gestão, especialmente nas decisões sobre mobilidade, recrutamento e seleção e desenvolvimento dos servidores.

Os principais objetivos da adoção dessa política são os seguintes: *i)* identificar quais são os produtos/entregas e atividades de cada unidade administrativa, bem como as competências técnicas necessárias para cada uma das atividades desempenhadas; *ii)* dimensionar a demanda/volume e o tempo gasto em cada um desses produtos/entregas e atividades do setor; *iv)* reconhecer possíveis gargalos e/ou duplicidades de tarefas existentes em seus processos e reorganizar a mão de obra interna; e *v)* planejar de forma estratégica ações de desenvolvimento dos servidores, bem como concursos públicos e processos seletivos (Seplag, 2021).

A partir de 2019, a administração pública estadual passou a trabalhar com duas principais metodologias de DFT: a baseada em indicadores de referência, já mencionada; e a metodologia de DFT por atribuição, que utiliza como ferramenta o Mapa de Atribuição por Produto (MAP). O MAP calcula a média de horas produtivas e improdutivas de um servidor no período de um ano e, posteriormente, com base no quantitativo de horas produtivas necessárias em uma unidade administrativa, calcula quantos servidores são necessários (Seplag, 2021).

O MAP já foi adotado na subsecretaria de gestão de pessoas e na Diretoria de Recursos Humanos da Seplag, na Ouvidora-Geral do Estado, na Reitoria da UEMG e na Fundação Hemominas, e apresentou resultados satisfatórios para a gestão da força de trabalho nessas organizações e com um olhar estratégico por parte do governo de Minas Gerais, conforme relatado pelo E5.

Vem sendo dada uma atenção especial para esse projeto. O projeto de dimensionamento que a gente está fazendo na UEMG é um projeto estratégico hoje, de governo, acompanhado pelo próprio governador, ele tem notícias do projeto com uma certa periodicidade. Agora, esse curso que a gente está fazendo, também deve virar. Vai ser discutido na reunião que vai ter hoje, eu acho, se isso também vai se tornar um projeto estratégico, até ligado à questão do Plano de Recuperação Fiscal. O projeto que foi feito na Hemominas também era um projeto estratégico (E5).

Nesse sentido, destaca-se a relevância da DFT no contexto de restrição fiscal vivenciado pelo estado desde 2015. Considerando-se as dificuldades de provisão de pessoal para composição do quadro de servidores públicos, dadas pelas restrições impostas pela LRF e pela Lei Complementar n.º 173, de 2020, a capacidade de organização da própria força de trabalho dos servidores torna-se uma questão ainda mais essencial e estratégica para as organizações e pode ser considerada uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas no setor público, na medida em que apresenta alternativas para suprir as carências de pessoal, conforme relatado pelo E5.

Existe muito pouca flexibilidade, muito pouco, sendo bem sincero, nessa parte de provimento, ainda existe pouquíssima flexibilização. Eu sei que existem discussões, inclusive em âmbito federal, de tentar flexibilizar isso um pouco mais, mas é um grande desafio, ainda está bem distante. Mas isso não significa que a gente, como governo, não esteja tentando flexibilizar de alguma forma a movimentação e o ingresso de servidores. Uma das questões que a gente pode falar aqui é que o próprio dimensionamento de força de trabalho que vai possibilitar para as instituições, flexibilizar um pouco o modo que eles enxergam, de atender as demandas que eles têm por pessoal. Se hoje eles falam, “preciso de gente, vou pedir um concurso, preciso de gente, vou fazer uma contratação temporária”. Com um estudo bem-feito de dimensionamento, eles podem chegar a conclusões de que “olha, preciso de gente, vou remanejar minha força de trabalho interno. Pode ser que não dê conta de toda a demanda que eu tenho, mas eu vou pegar pessoas de unidades



administrativas que têm, talvez, um superávit de pessoal, ou que estão muito próximas do ideal e possibilitar a movimentação delas”. Claro que de uma forma bem estruturada, para unidades administrativas que estão com déficit muito grande. Isso é uma forma, um pouco de abrir novas possibilidades para a gestão dessa força de trabalho, que hoje, basicamente, é pedir mais gente (E5).

O planejamento e dimensionamento da força de trabalho no setor público também foram adotados pelo governo federal e têm grande importância como política de flexibilização de gestão de pessoas, na medida em que possibilita eventuais movimentações internas — respeitados os limites da legislação —, uma análise mais aprofundada das reais necessidades de pessoal — quantitativa e qualitativamente —, bem como refletir sobre a melhor alternativa de provimento das funções para atender a essas necessidades. Nesse sentido, tem uma forte conexão com outras políticas de RH, tais como a de provimento, mobilidade e desenvolvimento dos servidores.

Dada a complexidade de algumas metodologias de PFT adotadas em Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, houve poucos avanços nessa área, especialmente por apresentarem como pressuposto a revisão dos processos da unidade administrativa. Todavia, apesar de recente, a metodologia do MAP apresenta-se como uma metodologia mais simples e que pode ser adequada às especificidades de órgãos e entidades e aplicada de forma ágil, atendendo às premissas das políticas de flexibilização de gestão de pessoas de Bhattacharya *et al.* (2005).

No período de 2003 a 2020, a política de dimensionamento e planejamento da força de trabalho foi influenciada pelas mudanças de governo e trocas de lideranças, que alteraram as prioridades e geraram um certo vaivém nos trabalhos de PFT. Ademais, também sofreu influência da cultura administrativa (LONGO, 2007) de resistência à realização do processo e, em especial, a de que se chegue a uma conclusão diferente daquela que o órgão ou a entidade entendam que é a melhor para atender à necessidade de provisão de mais servidores.

No âmbito das possibilidades de provisão de servidores na administração pública mineira, na próxima seção serão apresentadas as iniciativas de flexibilidade contratual no governo de Minas Gerais.

## **7.5 Iniciativas de flexibilidade contratual no governo de Minas Gerais**

Ao tratarmos das iniciativas de gestão de pessoas do governo mineiro, pelo recorte da flexibilidade contratual, a partir de 2003, será dado destaque para dois aspectos: *i)* a

flexibilização da estabilidade, por meio da demissão por insuficiência de desempenho; e *ii*) os movimentos de flexibilização do regime jurídico dos servidores públicos mineiros, com a possibilidade de adoção de mais de um regime funcional, incluindo-se os contratos excepcionais por prazo determinado. Considerando que os principais contornos da flexibilidade contratual dos servidores públicos estão definidos na Constituição da República, observar-se-á que a trajetória mineira nessa dimensão de flexibilização foi bastante semelhante à do governo federal a partir da reforma do Estado de 1995.

No âmbito da flexibilidade contratual, serão analisadas as iniciativas de recursos humanos adotadas pelos governos mineiros e que visavam flexibilizar a estabilidade característica dos vínculos dos cargos de provimento efetivo do servidor. Também serão analisadas as iniciativas de substituição de contratos de trabalho por subcontratação. A flexibilidade contratual possibilita formatos de contrato de emprego menos rígidos, o que poderia possibilitar que a organização consiga se adaptar mais rápida e adequadamente às estratégias do governo (LONGO, 2007). No entanto, a flexibilidade contratual não é suficiente para garantir a efetividade e qualidade na prestação de serviços públicos.

#### 7.5.1 A flexibilização da estabilidade do servidor efetivo em Minas Gerais

Preliminarmente, vale ressaltar brevemente alguns argumentos em defesa da garantia da estabilidade do servidor público. Aqueles que a defendem o fazem sob o fundamento de que o servidor deve ter autonomia para agir no exercício das suas atribuições sem que se sinta coagido a praticar atos ilegais por ordens superiores, em desacordo com a sua consciência, por receio de perder o cargo. A ausência de estabilidade para o servidor poderia fragilizar a boa prestação dos serviços públicos, causando prejuízos para a administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade. A estabilidade no serviço público pode ser considerada uma garantia do cidadão, e não um privilégio do servidor (FARIA, 2007). A ideia de comodidade que a sociedade tem sobre a estabilidade do servidor acaba desvirtuando o sentido para o qual o instituto foi criado, que é promover a continuidade, a eficiência e a imparcialidade do serviço público, especialmente em face de eventuais aabrtriedades de executivos autoritários do setor público. Nesse sentido, a estabilidade não pode ser vista como mera regra ou privilégio do servidor, mas como um princípio constitucional, que visa tutelar a supremacia do interesse público sobre o privado (ARAÚJO e ALEIXO, 2013), ou seja, uma garantia de que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Uma das principais mudanças na gestão de pessoas no que se refere ao regime de contratação, trazido pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, foi a flexibilização da estabilidade nos cargos efetivos por insuficiência de desempenho, medida que contribui para a implementação da administração com foco gerencial, uma vez que se propõe a induzir um processo de mudança cultural na gestão do setor público (BRESSER-PEREIRA, 1998). Ressalta-se, contudo, que, tal como previsto no texto constitucional, não há que se falar em fim da estabilidade, mas tão somente na sua flexibilização, proposta com o objetivo de possibilitar que a administração pública desligue aqueles servidores que não estejam prestando serviços públicos de forma satisfatória.

De acordo com o inciso III, do § 1º, do art. 41, com redação dada pela referida emenda, o servidor público estável poderá perder o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Assim, ao mesmo tempo em que representa um avanço importante no sentido da flexibilização, o texto da emenda não abandonou completamente as medidas que visam proteger o servidor de ações arbitrárias e injustas, na medida em que prevê regulamentação do dispositivo por meio de legislação complementar e ampla defesa. Adicionalmente, o art. 32 da EC n.º 19/98 prevê a necessidade de critérios e garantias especiais para a demissão de servidor público estável, que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades de Estado. Às referidas regras somam-se as salvaguardas do regime democrático garantidoras dos direitos individuais, que, no caso, dizem que o procedimento de avaliação para fins de demissão deverá ser definido em lei e submetido ao debate público e acompanhamento de todos os atores envolvidos (NASSUNO, 1998).

Na visão dos gerencialistas, a demissão por insuficiência de desempenho não é um fim em si mesma. Este instrumento poderia ser utilizado pelos gerentes do setor público para a gestão dos seus servidores efetivos, constituindo-se em um dos instrumentos gerenciais voltados para a flexibilização da gestão de pessoas. A proposta fazia parte de um modelo integrado com outras ações de gestão de pessoas, incluindo-se também neste rol a definição de planos de capacitação, os quais são subsidiados pelos resultados da avaliação de desempenho, cujo objetivo maior é melhorar a performance dos servidores para aumentar a eficiência do Estado (NASSUNO, 1998).

Com o objetivo de regulamentar o referido dispositivo da Constituição da República no governo de Minas Gerais, em 15 de maio de 2003, o governador Aécio Neves apresentou o projeto de Lei Complementar n.º 26/2003, que disciplinava a perda de cargo público e de função

pública por insuficiência de desempenho de servidor público estável ocupante de cargo de provimento efetivo ou detentor de função pública na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Esta iniciativa integrava o choque de gestão e regulamentava especificamente o art. 35, § 1º, III, da Constituição Estadual, e o art. 108 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda à Constituição Estadual n.º 49 de 2001.

Apesar de não haver inovação na proposta de implementação da flexibilização da estabilidade no governo do estado de Minas Gerais, tendo em vista a previsão na Constituição da República por meio da EC n.º 19/98, a regulamentação do tema enfrentou resistências dos servidores para que fosse efetivamente implementada. O PLC n.º 26/2003 estava tramitando juntamente a PEC n.º 48/2003 — que propunha a introdução do prêmio por produtividade, do adicional de desempenho, da avaliação de desempenho e da vedação da concessão de benefícios em razão exclusiva do tempo de serviço — e fazia parte do que os partidos de oposição chamavam de “pacote de maldades” de cunho neoliberal e conservador, que visava ao sucateamento do Estado, e contra o qual se opunham tanto do ponto de vista ideológico quanto político (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003).

A proposta de perda de cargo público estava alinhada com a política de meritocracia preconizada pelo choque de gestão — que visava penalizar o servidor que reiteradamente apresentasse o mau desempenho e valorizava o servidor que alcançava um desempenho satisfatório com a possibilidade de gratificações e premiações — e também com reformas administrativas realizadas em alguns países da OCDE, a exemplo do Reino Unido e Holanda (ABRÃO *et al.*, 2019). No entanto, não há estudos que indiquem que a demissão por insuficiência por desempenho de servidores efetivos contribui para o aumento da eficiência da administração pública, de forma a melhorar os serviços prestados aos cidadãos. Reconhece-se que manter um servidor com desempenho insatisfatório recorrente, nos quadros da administração pública, não é boa prática de gestão, especialmente, para os entes federativos brasileiros que sofrem com o peso da folha de pagamentos do funcionalismo no orçamento público. Contudo, há outros meios de buscar a eficiência na administração pública, a exemplo de: redesenho e otimização de processos, dimensionamento e planejamento da força de trabalho, racionalização e simplificação do quadro normativo, corte de benefícios e revisão das prerrogativas de membros de outros Poderes, inclusive da elite burocrática do Poder Executivo.

Segundo o PLC n.º 26/2003, o servidor estável seria demitido se recebesse em avaliação periódica de desempenho: *i)* dois conceitos sucessivos insatisfatórios; *ii)* três

conceitos interpolados insatisfatórios; ou *iii*) quatro conceitos interpolados insatisfatórios, em dez avaliações consecutivas.

Cumpramos ressaltar que o PLC n.º 26/2003 e os demais projetos de lei constantes do pacote da reforma administrativa não foram objeto de discussão prévia entre Poder Executivo, Poder Legislativo e sindicatos e servidores. O governador Aécio chamou os deputados no Palácio para apresentar a reforma um dia antes de enviá-la à ALMG, ato que a bancada da oposição denominou como meramente informativo. As discussões ocorreram no âmbito da tramitação do projeto, por meio de reuniões entre Poder Executivo e Legislativo, bem como por meio de audiências públicas realizadas com a finalidade de discutir o projeto com as lideranças das entidades representativas do funcionalismo público. Segue relato de um deputado da bancada de oposição ao governo:

Nenhum dos projetos de lei que compunham a reforma do Estado foi discutido uma única vez sequer com as entidades representativas do funcionalismo público. O pacote, portanto, aqui chegou sem haver nenhum debate com os servidores públicos. Nós, da Oposição, conhecemos o pacote na véspera. O governador nos convidou a ir até o Palácio, apresentou o que nos seria enviado no dia seguinte e remeteu, em seguida, o projeto a esta Casa. Nós fomos, de maneira educada, informados de que teríamos um pacote adentrando a Assembléia Legislativa no dia seguinte.

(...)

Um pacote feito pelo Secretário, por técnicos, mas sem discussão com os servidores públicos, que tocam a máquina administrativa (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003).

Nesse sentido, o Entrevistado 15 aponta que o governo não se dispõe a debater determinadas matérias, especialmente aquelas que de alguma forma podem restringir direitos e benefícios dos servidores.

Tem matérias que não são debatidas, porque o próprio governo não aceita debater. E também não são debatidas porque o sindicato não pode ceder em matérias que dizem respeito a conquistas de servidores (E15).

Contudo, o referido PLC foi amplamente discutido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com forte manifestação da bancada da oposição contra a iniciativa. Os principais receios apontados referiam-se ao sucateamento do Estado e à possibilidade de perseguições políticas ou de demissões em massa, conforme trecho da fala de um deputado da oposição ao governo:

O projeto de Lei Complementar n.º 26, por exemplo, falava em regulamentar a perda de cargo do servidor público, ou seja, a demissão por insuficiência de desempenho, criando um mecanismo que não o do processo administrativo, que já existe, mas um mecanismo mais rápido: após detectadas insuficiências de desempenho no semestre, o servidor público seria demitido,

e recorreria a um único órgão, o CAP, que confirmaria a demissão em 30 dias. É evidente que isso possibilitaria uma perseguição política em massa para o serviço público ou até mesmo uma demissão em massa, se assim desejasse o governo – não digo que esse seja o desejo do atual governo, mas, se o governo o desejasse, a demissão em massa poderia ocorrer, até porque, juntamente com isso, está um outro projeto em que se fala de avaliação de desempenho institucional e metas institucionais, pelo qual órgãos e secretarias devem obedecer a metas de enxugamento da máquina. Se essas metas não forem obedecidas, o chefe não tem promoção e pode ter até mesmo uma punição. Assim, caberia ao chefe fazer com que a meta fosse cumprida. (...) Mas como alcançar esse objetivo? Evidentemente uma das formas é o enxugamento da máquina, o que permitiria aos chefes, em especial, ao chefe imediato que faz parte da comissão de avaliação, que executassem uma avaliação de demissão, exatamente para promover esse enxugamento, o que teria como consequência o sucateamento do serviço público e a demissão do servidor (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003).

Manifestando-se pelo mesmo receio, o Entrevistado 10 aduz que:

... se a gente for pensar na do servidor, tem pró e contra também. É uma discussão muito mais profunda, porque essa estabilidade do servidor, a gente poderia flexibilizar, mas a gente está tão sujeito ao viés político, que até que ponto a gente consegue flexibilizar isso sem colocar o servidor vulnerável? E que ele consiga continuar o trabalho dele, consiga fazer um bom trabalho sem ser assediado (E10).

Os pareceres de votação do PLC n.º 26/2003 em 1º e 2º turnos trazem o relato de que a proposta aprovada foi precedida de ampla discussão com o Poder Executivo, com as lideranças partidárias da ALMG e com representantes das categorias funcionais dos servidores, conforme trecho a seguir transcrito:

Buscamos o entendimento com as diversas lideranças partidárias desta Casa e, em especial, com a liderança do governo. Esta Comissão procurou ouvir os representantes das mais diversificadas categorias funcionais. Para tanto, foram realizadas audiências públicas visando a tornar o debate o mais democrático possível. Estamos certos de que esta proposta não atenderá absolutamente ao interesse de todos; acreditamos, porém, que ela dá à matéria um tratamento que se coaduna com os princípios e normas constitucionais norteadores da administração pública, entre os quais se destacam o da moralidade, o da legalidade e o da eficiência (ALMG, 2003).

Pode-se observar que, mesmo sendo uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas com baixa autonomia legislativa da esfera estadual de governo — porque se tratava de mera regulamentação de dispositivo da Constituição da República —, houve influência dos sindicatos e do Poder Legislativo. Tais influências refletiram na proposta de um texto substitutivo com algumas alterações do texto original, que tornaram mais rígido o processo de desligamento do servidor estável, em especial pela adoção do procedimento administrativo e todos os ritos processuais, para a perda de cargo, previstos nos arts. 219 a 243, da Lei n.º 869,

de 1952. Ao mesmo tempo, representa uma garantia para o servidor que possa estar sujeito a práticas clientelistas relacionadas a perseguições de natureza política.

Vale destacar, ainda, eventual dúvida surgida sobre a competência do estado de Minas Gerais para regulamentar a perda do cargo público por insuficiência de desempenho. A Comissão de Constituição de Justiça havia se manifestado sobre o tema em seu parecer, reconhecendo que os entes federados no âmbito da sua autonomia teriam competência para legislação sobre o tema. No sistema adotado pela Constituição da República, são reservadas ao Estado-federado as competências legislativas que não lhe sejam vedadas implícita ou explicitamente (ALMG, 2003). Posteriormente, tal questão foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.523 proposta pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil em face do governador do Estado e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Contudo, o processo da ADIN em referência foi julgado extinto, sem julgamento do mérito (STF, 2017). Assim, a Lei Complementar n.º 71, de 2003, segue vigente. Este evento evidencia a influência da cultura administrativa baseada no Estado de Direito, que tem como decorrência a judicialização, que em certas situações pode influenciar a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

Após todo o processo de tramitação, o PLC n.º 26/2003 foi convertido na Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003, que foi regulamentada pelo Decreto n.º 43.672, de 4 de dezembro de 2003. Este Decreto sofreu várias alterações ao longo do tempo até que foi totalmente revogado pelo Decreto n.º 44.559, de 29 de junho de 2007. As alterações legislativas que se seguiram mudaram os procedimentos da avaliação de desempenho, mas não alteraram os parâmetros fundamentais dos procedimentos referentes à demissão por insuficiência de desempenho.

Desde o primeiro período avaliatório, o número de servidores que ficam com notas abaixo de 50% é bastante baixo. Dos aproximadamente 100 mil servidores avaliados no período de 2004–2005, apenas 46 obtiveram conceito insatisfatório, representando 0,05% do total de servidores avaliados (SILVA *et al.*, 2006). Caso o servidor incorra em alguma das hipóteses de demissão por insuficiência de desempenho, o órgão ou entidade de exercício fica responsável pela instauração do procedimento administrativo disciplinar, segundo os arts. 218 e 219 da Lei n.º 869, de 1952. Findo o processo, caso haja sugestão de aplicação da pena de demissão caberá ao Controlador Geral do Estado, por delegação de competências do governador, aplicar a pena de demissão ao servidor, em razão de insuficiência de desempenho. No entanto, na Advocacia Geral do Estado, na Polícia Militar, no Corpo de Bombeiros Militar, na Polícia Civil e na

Secretaria de Estado de Fazenda, que possuem unidades correicionais próprias, e na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), os titulares das respectivas pastas é que aplicam a pena de demissão por insuficiência de desempenho.

Segundo o Entrevistado 16, na Controladoria Geral do Estado não constam registros de aplicação da pena de demissão por insuficiência de desempenho a partir de 2010. O referido Entrevistado consultou a Polícia Civil, Polícia Militar e Advocacia Geral do Estado, os quais informaram que, a partir de 2005, não houve demissão de servidor ou militar por insuficiência de desempenho.

Nos últimos dez anos, não temos nenhuma publicação, feliz ou infelizmente. Mas é um fato, é dado. A verdade é que aí entra um pouco... a política de flexibilização, de análise de desempenho, ela veio para tentar corrigir essas distorções e tudo mais, mas ainda existe um certo corporativismo. As pessoas se sentem agredidas se você der menos de 100 [como nota de avaliação de desempenho] para elas. As pessoas acham que elas têm obrigação de ganhar 100. Então, só para você ter uma ideia do nível e de como as pessoas foram sendo mal acostumadas com essa avaliação um pouco corporativista ela não gerou a efetividade que se esperava buscar para se alcançar um serviço público mais eficiente. Então, infelizmente ainda é grande o corporativismo e vale para todas as funções, todas as áreas e todos os órgãos (E16).

A flexibilização da estabilidade do servidor público por meio do desligamento por insuficiência por desempenho é uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, uma vez que possibilita que a administração pública possa demitir um servidor que, recorrentemente, apresente um desempenho insatisfatório, contribuindo para que as organizações públicas possam manter um corpo de profissionais que, de fato, possa apoiar o alcance das estratégias do governo. Trata-se de iniciativa reformista que visa romper com a lógica da estabilidade do emprego (KLIKSBURG, 1994; OCDE, 2001) e que tem aderência à *New Public Management*, no que se refere à flexibilização da perenidade do vínculo com o sistema de serviço civil (UN/DESA, 2005).

Apesar de o governo de Minas Gerais não ter demitido servidores estáveis, por insuficiência de desempenho, vale observar a necessidade de reposição dos servidores eventualmente desligados por insuficiência de desempenho com o objetivo de recompor a força de trabalho perdida e/ou de revisão dos processos de trabalho, a fim de se evitar eventual sobrecarga dos servidores remanescentes.

O Entrevistado 10 evidencia o grau de rigidez do marco legal mineiro sobre a questão, ao mencionar que a legislação exige a realização de procedimentos complexos para que o servidor com desempenho insatisfatório seja desligado da administração pública.



Só que no caso da avaliação de desempenho, eu acho que deveria estar agregado a uma flexibilização da norma, devia ser mais fácil demitir o servidor. Nesse caso a gente deveria flexibilizar a norma, porque é muito difícil. Você tem que abrir o processo, ele recorre e tem sempre a questão política permeada, seja na organização pública ou na privada. Enfim, é muito difícil demitir servidor, nesse caso da avaliação de desempenho, não adianta ela [administração pública] inovar, se a norma não for inovada, na medida da inovação que ela for propor na Seplag, ela nunca vai ter sucesso na política dela... (E10).

Ao mesmo tempo, E10 destaca que o tema merece uma discussão mais aprofundada, em razão da influência da politicagem na administração pública, o que pode fragilizar o servidor que está trabalhando para garantir direitos do cidadão e o interesse público (FARIA, 2007; ARAÚJO e ALEIXO, 2013). Nesse sentido, o Entrevistado 18 destaca a importância da estabilidade do servidor para a permanência das políticas públicas.

... eu falo porque eu passei isso na pele. Eu fui exonerada outro dia [do cargo em comissão], mas se eu não fosse servidora efetiva eu perderia o meu emprego. Se a gente não tem estabilidade, como que a gente fala não? E às vezes teria que se pensar em uma flexibilização da estabilidade do servidor, mas assim, é muito difícil nesse ambiente que a gente ainda tem. É uma mudança, nesse caso específico, é uma mudança muito cultural, realmente essa discussão eu acho que ela é muito difícil da gente fazer hoje (E10).

É justamente para [o servidor] estar integrado dentro das políticas, não é só para ter estabilidade, porque a estabilidade ajuda na permanência das políticas (E18).

Também se observa um alinhamento da iniciativa de flexibilização da estabilidade do servidor com o planejamento de RH, especificamente, com o projeto Estruturador choque de gestão. Além do desligamento do servidor por insuficiência de desempenho ser uma consequência da avaliação de desempenho — que é uma das ações do referido projeto Estruturador —, também pode contribuir com a eficiência e eficácia da máquina pública, tendo em vista que possibilita o desligamento de servidores que não estejam prestando serviços de forma satisfatória e que não estejam trabalhando para alcançar os resultados almejados pelo governo. Vale ressaltar a necessidade de que haja reposição desses servidores desligados por insuficiência de desempenho, para que não ocorra sobrecarga de trabalho para os servidores remanescentes e para garantir melhores resultados para a sociedade.

Contudo, a elaboração e a implementação desta iniciativa demandaram a superação de alguns desafios, que não foram efetivamente equacionados no nível federal. Interessante destacar as diferenças e semelhanças da influência de alguns fatores apontados por Manning (2009); Longo (2007); Kamarck *et al.* (2003); Pollit e Bouckaert (2000); Siedentopf (1990); Möltgen (2012); Ruffini (2000) que podem ter gerado resultados diferentes em relação à

implementação do desligamento por insuficiência de desempenho de servidores no âmbito federal e em Minas Gerais. A cultura do Estado de Direito muito arraigada, posta na Constituição Federal de 1988, como uma garantia de proteção de direitos para a própria sociedade brasileira, por exemplo, é um fator semelhante e que impacta da mesma forma os níveis federais e estaduais de governo.

Outros fatores que exerceram influência no processo tanto em Minas Gerais quanto no nível federal, foram o corporativismo, a força dos sindicatos e a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, considerando-se a representatividade partidária. O corporativismo e a força dos sindicatos têm presença marcante quando se tratam de medidas que restrinjam direitos dos servidores, como no caso. Os servidores e sindicatos não foram chamados pelo Poder Executivo para debater o tema do desligamento por insuficiência de desempenho. No entanto, quando as propostas chegaram ao Poder Legislativo, o corporativismo, a força dos sindicatos e a abertura do diálogo com a burocracia *street level* puderam acontecer.

Em Minas Gerais, a abertura do diálogo com os servidores e com representantes das entidades sindicais por parte do Poder Legislativo associado às articulações e negociações entre os deputados estaduais e o Poder Executivo possibilitaram a construção de uma proposta que implementava o desligamento do servidor estável por insuficiência de desempenho com mais garantias para o servidor — como a inclusão do processo administrativo regido pelo Estatuto dos Funcionários do Estado de Minas Gerais — e, fundamentalmente, com o compromisso do envio das propostas dos planos de carreira dos servidores para a ALMG. Essa concertação política é fundamental para o êxito da elaboração de iniciativas de gestão de pessoas que visem à flexibilização e, principalmente, reduzam direitos e garantias dos servidores, cenário que parece não ter sido possível na esfera federal, tendo em vista a não aprovação de projeto legislativo com o mesmo objetivo, durante muitos anos, passando por várias gestões e legislaturas.

No que se refere à implementação da possibilidade de desligamento do servidor com insuficiência de desempenho, a lentidão decorrente da complexidade do processo foi destacada pelo Entrevistado 10 no relato supradescrito. A forma mais célere para que um servidor que apresente desempenho insuficiente de forma recorrente possa ser demitido é obter duas avaliações consecutivas insuficientes — o que demanda ao menos dois anos, que correspondem a dois períodos avaliatórios — e ter um processo administrativo instaurado e realizado no prazo de 60 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 30 dias.

Nesse sentido, um dos aspectos do conceito de flexibilização de políticas de gestão de pessoas destacado por Bhattacharya *et al.* (2005) que é a velocidade de aplicação fica muito prejudicada, uma vez que a administração pública precisa ficar remunerando durante mais de dois anos um servidor com sabido desempenho insatisfatório recorrente, até que percorra todo o procedimento necessário para o seu desligamento. Vale ressaltar, contudo, a importância de que o servidor tenha garantidos os direitos ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, durante o processo de desligamento do cargo efetivo.

Ademais, segundo informações do Entrevistado 16, o governo de Minas Gerais não demitiu servidores estáveis por insuficiência de desempenho, não obstante esta ser uma possibilidade desde 2006. Conclui-se, portanto, que apesar do esforço de ter regulamentado a flexibilização da estabilidade do servidor estável, esta iniciativa não foi efetivamente implementada na administração pública mineira. Conforme relato supratranscrito, o Entrevistado 16 atribui a ausência de instauração de processos administrativos para desligamento do servidor por insuficiência de desempenho à benevolência na atribuição das notas de avaliação de desempenho, decorrente do corporativismo, apontado por Nunes (2017) como um elemento característico da administração pública brasileira, presente também entre os servidores mineiros.

#### 7.5.2 A rigidez do regime jurídico funcional dos servidores estaduais mineiros e as possibilidades de flexibilização

Um segundo aspecto da flexibilização contratual refere-se à possibilidade de diversificação de regimes jurídicos de contratação de servidores públicos. Nesta seção, serão analisadas as principais possibilidades de diferenciação e flexibilização de contratação e regimes de pessoal a partir do Regime Jurídico Único (RJU), do regime especial de emprego público, dos contratos administrativos e da terceirização no âmbito do estado de Minas Gerais. Inicialmente, vale reforçar que, também neste aspecto, há pouca margem para inovações, uma vez que as diretrizes normativas fundamentais estão colocadas no regime funcional constitucional aplicável a todos os entes federativos.

Em 1995, a reforma administrativa coordenada pelo ex-ministro Bresser-Pereira abriu a possibilidade de contratação de funcionários por mais de um regime funcional. Na mesma linha adotada pelo governo federal, o governo de Minas Gerais, no âmbito da reforma administrativa implementada em 2003, encaminhou para a ALMG, em 15 de maio, um projeto

de lei com o objetivo de implementar um regime especial de emprego público, o PLC n.º 28/2003.

Destacada na mensagem do governador n.º 55, de 2003, como uma das mais importantes modificações a serem introduzidas na gestão de pessoal no escopo da reforma administrativa, buscava-se, com a possibilidade do vínculo do emprego público, trabalhar num regime menos rígido em termos de gestão e menos oneroso em termos previdenciários, o que poderia gerar diminuição do déficit da previdência pública, além de contribuir para o controle de gastos (ALMG, 2003a).

O PLC n.º 28/2003 disciplinava o regime de emprego público do pessoal das administrações direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo de Minas Gerais, propondo que o pessoal admitido sob este regime teria sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei Federal n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, naquilo que o texto do PLC em referência não dispusesse em contrário. Não seriam abrangidos pelo regime de emprego público os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e detentores de função pública em exercício, de cargos de provimento em comissão e os servidores que exercessem ou viessem a exercer atividades de natureza exclusiva de Estado. O PLC previu que o contrato teria prazo indeterminado, que haveria leis específicas para dispor sobre a criação dos empregos públicos de que tratava o projeto de lei, e que esses empregos seriam providos por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Também estipulou as hipóteses de rescisão unilateral do contrato por parte da administração pública, incluindo-se o desempenho insatisfatório, abaixo de 60%, apurado em avaliação de desempenho individual. Na rescisão contratual, ficariam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

As discussões sobre o PLC n.º 28/2003 na Assembleia Legislativa ocorreram no debate ampliado sobre o pacote da reforma administrativa. A bancada da oposição ressaltou a falta de abertura de diálogo com os servidores e entidades sindicais, conforme pronunciamento realizado por um dos deputados: “A situação me preocupa porque, no primeiro momento, fomos apenas informados pelo governador de que tinha recebido as entidades sindicais. Soubemos que realmente foram recebidas, mas que não houve negociação e que nenhum apelo foi acatado” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a). Outro deputado da oposição complementa: “Concordo plenamente com V. Exa. Se o governador quisesse provocar um choque de gestão, primeiramente abriria uma discussão sobre o plano de carreira” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a). Conforme já mencionado, o pleito dos

planos de carreira foi um fator importante na articulação política para aprovação de todo o pacote da reforma administrativa, conforme apresentado nos depoimentos de outros deputados da bancada de oposição, *in verbis*:

A reivindicação do PT e do bloco parlamentar de se fazer a discussão da reforma administrativa juntamente com o plano de carreira é a forma mais correta.

Sou solidária com o companheiro Roberto Carvalho, reafirmando a necessidade de que se apresente um plano de cargos e uma carreira, para que os direitos possam ser discutidos. Saliento também a necessidade de se abrir amplo debate com os sindicatos. Certamente nosso bloco irá fazê-lo (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a).

Outras críticas sobre o mérito do PLC n.º 28/2003 foram apresentadas, ressaltando que o regime celetista já havia sido implementado na administração pública, que seria uma volta ao passado e que havia gerado muitas demandas judiciais e um grande passivo trabalhista. Percebe-se, a partir desse argumento, a influência da dependência da trajetória como um fator que influenciou a implementação do regime de emprego público, conforme trechos da fala de um deputado estadual:

... o Estado contratar por meio do regime da CLT é mais velho que a serra da Onça. O Estado já usou desses mecanismos em outras épocas, o que gerou uma série de distorções. O Estado não pagou o Fundo de Garantia. Grande parte do passivo trabalhista do Estado constitui-se de ação de servidores celetistas porque o Estado não cumpria a legislação referente aos reajustes salariais.

(...)

Quando tínhamos as políticas salariais nacionais, os indexadores, o salário mínimo referência, os reajustes periódicos, sistematicamente, o Estado de Minas não cumpria a legislação trabalhista, o que gerava uma série de medidas judiciais. Hoje existe um passivo trabalhista incrível. O que se ouvia do Estado? A CLT é muito mais cara, muito mais onerosa.

(...)

Analiso objetivamente a questão da CLT, que não possui aspectos modernos. Aliás, são bastante atrasados. É uma volta ao passado que não deu certo. Temos inúmeras experiências que comprovam isso. Todas as autarquias que aplicaram essa fórmula causaram prejuízos ao Estado (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a).

Nas discussões sobre a implementação do regime de emprego público, também foi criticada negativamente a pluralidade de regimes, apontando distorções que ocorriam em momentos em que o Estado adotou mais de um regime funcional simultaneamente.

Chegamos a ter, na Secretaria da Educação do Estado, cinco regimes jurídicos diferentes. Era uma bagunça total. Era inadministrável, porque se tinha a professora, que era cedida, o CLT, com o salário maior que o estatutário. Uma das grandes conquistas de 1988 foi a unificação do regime (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a).

Também foi destacada a preocupação com os servidores estatutários, os quais poderiam ficar “esquecidos” e com salários congelados a partir da adoção do novo regime, uma vez que a maioria dos novos ingressantes no serviço público poderiam ser contratados sob o regime de emprego público. O depoimento descrito a seguir também evidencia que uma das poucas alternativas que os servidores têm para pressionar o governo e defender os seus direitos seria a paralisação.

O projeto prevê concurso e contratação de celetistas. Na realidade, o governo quer congelar os estatutários como se fossem fantasmas. Como já dissemos, o regime estatutário é dos mais perversos, pois o trabalhador não tem direito de defesa. Não tem, como na CLT, conquistada pela luta dos trabalhadores, um tribunal aparentemente isento, que não é composto apenas pelo patrão. O estatutário é julgado somente pelo Estado, muitas vezes discricionária e autoritariamente. O governo, se aprovado seu pacote, quer contratar servidores apenas pelo regime da CLT, jogando no gueto os estatutários (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2003a).

Após alterações substantivas realizadas no texto do PLC n.º 28/2003, durante o processo legislativo, o referido projeto foi transformado na Lei Complementar n.º 73, de 30 de julho de 2003. Esta lei nunca foi regulamentada por meio de decreto e sequer foram criadas leis específicas, posteriormente, para a criação de empregos públicos. As alterações propostas pelo Legislativo de forma articulada com os servidores e sindicatos influenciaram de forma tão significativa a elaboração desta política de flexibilização de gestão de pessoas que, para o Poder Executivo, deixou de fazer sentido a sua aplicação; o objetivo original foi completamente desvirtuado. O objetivo pretendido com a introdução do regime de emprego público era contar com a possibilidade de um regime mais flexível — consubstanciado em possibilidades mais amplas de dispensa dos empregados públicos — e também com menores encargos previdenciários, o que seria positivo para o controle de gastos. A proposta não era aplicar o regime em caráter excepcional tal como sugerido e aprovado pelo Legislativo mineiro, e, sim, poder aplicá-lo de forma mais ampla, sem impacto para aqueles servidores que já tivessem ingressado no serviço público e sem alcançar os servidores que ocupassem carreiras de atividade exclusiva de Estado.

No pacote da reforma administrativa de 2003, o Executivo priorizou outros temas e acabou cedendo em relação à legislação de criação do regime de emprego público, prática comum nas relações de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo, conforme relatos dos Entrevistados 11 e 15.

Evidentemente que na pressão do Legislativo, das bases, você tem que abrir a base de negociação, de ceder. O Regimento da Assembleia é um Regimento ruim para o governo atropelar (E11).

O governo tem que saber o que priorizar. Se ele tem que aprovar 30, 20 projetos, então ele tem que saber que só serão aprovados 20, 15 [respectivamente] (E15).

Fato é que o governo de Minas Gerais não aplicou a LC n.º 73/2003 e nunca foi criado um emprego público, enquanto houve esta possibilidade. Já no âmbito federal, o regime de emprego público foi efetivamente implementado a partir da edição da Lei n.º 9.962, de 2000, com a criação de unidades de emprego público, por meio da celebração de contratos por prazo indeterminado, realizados mediante prévio concurso público, para funções que não fossem típicas de Estado. Até 2007, o regime especial de emprego público conviveu com o regime estatutário no governo federal. Entretanto, em 2007, foi concedida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.135-4, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu os efeitos do *caput* do art. 39 da Constituição da República, com redação dada pela EC n.º 19/98. Com isto, retorna a redação do texto original da Constituição Federal de 1988, com regras rígidas e homogêneas no sentido de adoção de um único regime para os servidores públicos de todos os entes federativos. Neste aspecto, percebe-se a influência da judicialização de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, sob o argumento de inconstitucionalidade, amparado pela cultura administrativa do Estado de Direito.

Ainda que o emprego público não tenha sido utilizado efetivamente em Minas Gerais, trata-se de uma iniciativa que apresentava um regime funcional que poderia dar mais flexibilidade para a administração pública mineira, que não ficaria restrita à adoção de um único regime funcional, podendo escolher aquele que melhor atendesse às necessidades do governo. Tratava-se de uma política que visava aproximar o regime funcional praticado na Administração Pública — pelo menos em parte — do regime trabalhista dos empregados regidos sob a CLT. O Entrevistado 5 relata a necessidade de a administração pública contar com esse tipo de flexibilidade contratual, considerando-se as especificidades de algumas atividades, a exemplo daquelas que demandam o uso de força física.

... é óbvio que tinha que ser flexibilizado, que tinha que haver uma possibilidade de ter um ingresso que fosse temporário, que fosse chamar de “concurso”, algum processo seletivo, mas que a pessoa não tivesse a estabilidade para ficar para sempre naquele cargo, que ela fosse durante um período específico, até uma idade específica. A pessoa, a partir de 50 anos, não pode mais estar nesse cargo, porque esse cargo exige força física (E5).

O regime de emprego público está em consonância com as estratégias reformistas de RH que visam romper com a lógica da estabilidade do emprego (KLIKSBURG, 1994; OCDE, 2001). Também corrobora esta estratégia o fato de que a LC n.º 73/2003 prevê que o regime de emprego público fosse restrito aos contratos por prazo determinado de até 24 meses. Ainda que utilizado tal como aprovada — para as situações em que fosse exigida força de trabalho temporária, periódica ou sazonal —, evitaria que fossem absorvidos servidores públicos regidos pelo regime estatutário para atuar em funções que, passado algum tempo, mostrar-se-iam desnecessárias para a administração pública.

A pluralidade formal de regimes que Minas Gerais teve no período de 2003 a 2007 trazia uma mescla que possibilitava que alguns profissionais do setor público fossem contratados por um regime perene e outros por contratos por prazo determinado, característica do vínculo com o sistema de serviço civil próxima do modelo do pós-Nova Gestão Pública (UN/DESA, 2005). Outrossim, a celebração de contratos individuais regidos pela CLT oportuniza a construção de arranjos institucionais específicos típicos do modelo de gestão da Nova Gestão Pública, com o objetivo de atender às diferentes necessidades de trabalhos — perenes e temporários — da administração pública. Ademais, aproxima as regras do regime funcional adotado no setor público do normativo praticado para os trabalhadores em geral.

Sob a perspectiva do alinhamento com o planejamento de RH do governo, o regime de emprego público tem potencial para apoiar o alcance dos objetivos do “choque de gestão” que visam aumentar a eficiência e racionalizar o funcionamento da máquina pública (ALMG, 2003a), com possibilidade de contribuir para o equilíbrio das contas públicas, uma vez que cria alternativas para contratação temporária de funcionários, para atender às demandas específicas do setor público, com um menor impacto previdenciário para o futuro.

No entanto, vários fatores exerceram influência no processo de elaboração desta iniciativa (MANNING, 2009; LONGO, 2007; KAMARCK *et al.*, 2003; POLLIT E BOUCKAERT, 2000; SIEDENTOPF, 1990; MÖLTGEN, 2012; RUFFINI, 2000), os quais impactaram significativamente o seu propósito original. As características do nosso sistema administrativo que prevê arranjos tradicionalmente mais rígidos, com um amplo conjunto de direitos e garantias do servidor previstos na legislação, estão muito imbricadas na administração pública mineira. A tentativa de introduzir arranjos funcionais mais maleáveis no setor público ainda gera muita desconfiança por parte dos membros do Poder Legislativo e das entidades sindicais. O relato do Entrevistado 11 evidencia esta preocupação em relação a uma eventual



perda de transparência e/ou de controle por parte do Poder Legislativo, quando se trata de políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Mas a Assembleia vai ter essa coisa: “Vai diminuir a transparência?”; “A nossa capacidade de controle, de fiscalizar, de como a gestão vai atuar, vai diminuir?”. Independentemente do modelo da Assembleia ou não, e independentemente da pressão que venha das bases, é uma coisa que vai pautar os deputados. E depois você teve efetivamente a participação dos “interessados” (vamos dizer assim), sempre com uma análise também dos efeitos econômicos sobre as categorias (E11).

Ao compararmos o texto original do PLC n.º 28/2003 e o da LC n.º 73/2003 que foi aprovado, percebe-se a influência do Poder Legislativo, que, durante o processo legislativo, reduziu a flexibilidade e as possibilidades de aplicação do regime de emprego público, tanto no que tange à duração dos contratos quanto em relação às situações de aplicação, as quais foram substancialmente restringidas e expressamente descritas na legislação. E, nesse processo, a influência do corporativismo e da força dos sindicatos também se mostrou bastante presente. Neste aspecto, assim como nas demais iniciativas que compõem a reforma administrativa, não houve diálogo prévio entre o Executivo e os servidores e entidades sindicais. A oportunidade de discussão com os servidores ocorreu somente durante a tramitação do projeto de lei na ALMG. A redução das possibilidades de aplicação e a restrição de celebração de contratos temporários no regime de emprego público evidenciam que houve uma proteção do regime estatutário, resguardando e deixando fortalecido, portanto, o direito dos servidores efetivos.

Na seção seguinte, serão analisados os contratos temporários, possibilidade conferida pela Constituição da República de contratação de pessoal em situações de excepcional interesse público.

### 7.5.3 A busca do equilíbrio entre a flexibilidade e a legalidade da contratação temporária Minas Gerais

Os contratos temporários representam uma possibilidade de contratação de pessoal no serviço público, autorizada pelo artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse sentido, configura-se como uma alternativa jurídica que confere mais flexibilidade aos entes federativos para contratar profissionais no serviço público sem a necessidade de fazê-lo pelo regime jurídico único.

Magalhães (2012) explica que a contratação de servidores públicos temporários tem como objetivo flexibilizar as exigências referentes à admissão de pessoal, tendo em vista que,

frente a situações excepcionais, não seria razoável exigir do gestor público que realize todos os processos afetos a um concurso público, para que depois ocorra a contratação dos servidores necessários, uma vez que, dado o tempo previsto para a realização de tais procedimentos, haveria muitas chances de não se conseguir atender às necessidades no tempo demandado. Assim, a finalidade de realizar contratações nos termos do art. 37, IX da CR, é contemplar situações que impossibilitem a realização de concursos públicos devido a sua urgência e imprevisibilidade, ou que não seja necessária a ocupação de um cargo público devido à sua transitoriedade. Afora essas situações, a administração pública deve realizar previamente o processo de seleção exigido pelo art. 37, II, da Constituição — o concurso público —, sob pena de nulidade do vínculo e de punição dos agentes responsáveis, nos termos do art. 37, §2º da CR.

Alguns aspectos são relevantes para analisar a amplitude da aplicabilidade da contratação temporária, em conformidade com ordenamento jurídico. A primeira refere-se ao caráter transitório do contrato temporário. As atividades de natureza transitória também podem contemplar as atividades permanentes que são urgentes, cujo prazo para realização de concurso público inviabilizaria a execução da atividade no tempo hábil para atender à demanda de prestação do serviço, como ocorre em casos de servidores efetivos que precisam ser afastados de suas funções por razões diversas (MAGALHÃES, 2012).

Outro fator relevante a ser considerado refere-se à excepcionalidade do interesse público, previsto como premissa para a contratação temporária. Gasparini (2008) considera que a necessidade não precisa ser altamente relevante, desde que seja uma situação de exceção, que pode, ou não, necessitar de atendimento urgente. Já Magalhães (2012) aduz que a necessidade extraordinária deve ser satisfeita para que não gere prejuízos aos interesses da coletividade, o que pode pressupor certa agilidade no seu atendimento. Também deve demonstrar que não é possível atender a tais demandas com os recursos humanos de que dispõe e de que a contratação temporária deve ser precedida de robusta justificativa, na qual devem ser descritas as razões que caracterizam a situação excepcional, não havendo uma prévia definição constitucional de tais excepcionalidades (MAGALHÃES, 2012). Fica a cargo dos entes federados, dada a sua autonomia, prever e especificar as hipóteses de contratação temporária em suas leis.

Quanto à temporariedade, infere-se que o contrato deve ser celebrado por prazo suficiente para pôr fim à situação transitória que se criou (GASPARINI, 2008), sem prejuízos ao atendimento às necessidades da coletividade, podendo a administração pública estimar o tempo mais preciso possível para as diferentes causas que ensejarem um contrato temporário.

No caso de Minas Gerais, a contratação temporária tem como base legal o art. 22 da Constituição do Estado, de 1989, e, inicialmente, o art. 11 da Lei n.º 10.254, de 20 de julho de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único no Estado, cuja permissão de contratação de pessoal por prazo determinado não poderia exceder seis meses e era consentida, especificamente, para atender a situações declaradas de calamidade pública; permitir a execução de serviços técnicos por profissional de notória especialização, inclusive de nacionalidade estrangeira — hipótese revogada em 1995 —; e realizar recenseamento. O art. 10 da referida Lei institui a designação, contrato temporário específico para funções de magistério e serventuários e auxiliares da Justiça.

Em 2009, a Lei n.º 18.185, regulamentada pelo Decreto n.º 45.155, de 21 de agosto de 2009, revoga o art. 11 da Lei n.º 10.254, de 1990 e dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A nova legislação especifica de forma mais pormenorizada as situações passíveis de contratação temporária no governo de Minas Gerais, a necessidade de realização de processo seletivo simplificado prévio — à exceção das situações de calamidade pública — bem como o prazo de tais contratos.

No entanto, a ampliação das possibilidades de contratação temporária estabelecidas por meio da Lei n.º 18.185, de 2009, foi frustrada, em 2017, pela interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.0000.16.074933-9/000. Esta ação considerou inconstitucional algumas hipóteses fáticas relativas à carência de pessoal que deveriam ser consideradas temporárias de excepcional interesse público, bem como as afetas a prazos máximos de duração dos ajustes e suas respectivas prorrogações, sob o argumento de que tais dispositivos não seguem os pressupostos de determinabilidade temporal, transitoriedade e excepcionalidade previstos no inciso IX do art. 37 da CR. Na decisão da referida ADI, também ficou definido um prazo para que o governo de Minas Gerais sanasse todas as situações de contratos com inconstitucionalidade, que era previsto até fevereiro de 2021. Após a referida ADI, as hipóteses previstas para a contratação temporária no governo de Minas Gerais restringiram-se a: *i*) assistência a situações de calamidade pública e de emergência; *ii*) combate a surtos endêmicos; e *iii*) realização de recenseamentos. Tais situações eram praticamente as previstas no art. 11 da Lei n.º 10.254, de 1990, à exceção do combate a surtos endêmicos.

No final de 2020, é aprovada a Lei n.º 23.750, que revoga a Lei n.º 18.185, de 2009, e define novo regramento para a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A nova legislação amplia o rol de possibilidades

de contratação temporária, a saber: *i)* assistência a situações de calamidade pública; *ii)* assistência a emergências em saúde pública; *iii)* assistência a emergências ambientais; *iv)* realização de recenseamentos; *v)* para suprir necessidade transitória de substituição de servidores efetivos nas hipóteses em que não ocorra a vacância do cargo por eles ocupado e desde que o serviço por eles executado não possa ser exercido regularmente com a força de trabalho remanescente; *vi)* para suprir necessidade excepcional de serviço que não possa ser atendida por meio de prorrogação ou antecipação da jornada de trabalho com respectivo pagamento de horas extraordinárias, nos termos do art. 96 da Lei n.º 869, de 5 de julho de 1952, especialmente nas seguintes atividades finalísticas relacionadas à assistência social; saúde; segurança pública; vigilância; e inspeção relativas à defesa agropecuária, de prevenção a calamidade pública, danos ou crimes ambientais, humanitários ou à saúde pública.

A nova lei busca sanar as inconstitucionalidades apontadas na legislação que a precedeu, definindo de forma mais clara as situações excepcionais, bem como estipulando prazos máximos razoáveis para duração dos contratos. Assim, reflete nova tentativa do Poder Executivo de aumentar a flexibilidade para realização de contratos temporários, ampliando as possibilidades de aplicá-lo em situações de excepcional interesse público, temporárias e por um prazo determinado.

As tramitações dos projetos de lei referentes à contratação temporária no período analisado ocorreram de forma amistosa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sem apresentação de divergências substanciais sobre o conteúdo das propostas, o que pode ser evidenciado pelos pareceres emitidos pelas comissões ao longo das tramitações e pelo fato de o PL n.º 2.150/2020, que deu origem à Lei n.º 23.750, de 2020, ter sido aprovado por todos os presentes, sem votos contra e com apenas um voto em branco (ALMG, 2020a). A seguir, um trecho do parecer da Comissão de Constituição e Justiça para o 1º turno do PL n.º 2.578/2008 demonstra a concordância entre Legislativo e Executivo sobre a proposta de regulamentação da contratação temporária.

(...) Vale informar que a nova redação que será proposta, ao final deste parecer, para o art. 2º do projeto acolhe inteiramente a proposta de alteração do dispositivo, apresentada pelo governador. Consideramos também correta a redação proposta na referida emenda do governador, que retira a previsão de que determinadas funções ligadas a vigilância, inspeção, outorga e licenciamento ambiental poderiam ser objeto de contratação temporária. Essas atividades envolvem poder de polícia e só podem ser desenvolvidas por servidores ocupantes de cargo efetivo, que têm a prerrogativa da estabilidade (ALMG, 2008).

Vale destacar que a proposta de regulamentação das contratações temporárias na administração pública gera certa insatisfação de públicos bem específicos, a qual foi demonstrada durante a tramitação dos projetos de lei em epígrafe: são os candidatos aprovados em concursos públicos que estão aguardando nomeação para cargos cujas atividades são exercidas por meio de contratos temporários e também atuais detentores de contratos temporários que têm receio de serem dispensados. Muitas vezes, tais candidatos estão com contratos temporários com o Poder Executivo e vêm na regulamentação das possibilidades de contratação temporária um maior afastamento da possibilidade de nomeação para o cargo efetivo. Por outro lado, com a edição da Lei n.º 23.750, de 2020, os então contratados temporariamente vêm, nas mudanças de regras, trazidas pela nova lei, a dispensa do contrato temporário que exerciam e o desemprego.

Nesse sentido, durante a tramitação do PL n.º 2.150/2020, a Comissão de Segurança Pública se manifestou em relação à preocupação com o sistema prisional e socioeducativo, em razão da extinção de grande número de contratos temporários de agentes de segurança penitenciários e de agentes de segurança socioeducativos — respectivamente cerca de 2.800 e 700 agentes, que ocorreriam até fevereiro de 2021; mas, ao mesmo tempo, aponta a preocupação com os candidatos ainda não nomeados, ressaltando que o PL prevê que a duração dos contratos temporários poderá ser reduzida em caso de nomeação, posse e exercício dos servidores concursados (ALMG, 2020a). Essas questões também são destacadas pelo Entrevistado 8, conforme relato a seguir:

Nós temos que tomar só um cuidado, porque, durante muito tempo, o estado usou isso e nele se apoiou e ficou muito fácil trabalhar com essa figura e não fazer concurso. E a pressão, tanto do Ministério Público, quanto da própria sociedade para que você faça efetivamente o concurso, existe. Na Educação, eu vejo muito isso, eu acho que, por exemplo, em alguns locais é muito interessante continuar trabalhando com essa figura precária do contrato, porque a qualquer tempo você pode retirá-lo. Porém, tem outros que você necessariamente vai precisar dessa figura por muito tempo, você tem sim que trabalhar para que você tenha um mínimo, você tem que formar uma equipe. E você trabalhar com designados aqui na Educação, por exemplo, sempre foi muito fácil para o estado, mas é muito ruim, porque, se você quer fazer uma política, por exemplo, de capacitação, se você quer formar pessoas, como que eu faço isso com o meu designado que a cada ano muda? Não é nenhum contrato por 2, 3 anos, é por ano. ... eu não consigo fazer uma política mínima de desenvolvimento dos meus servidores ou fazer com que essa pessoa se sinta parte da equipe, se ela anualmente fica naquela expectativa se vai conseguir pegar uma designação no ano seguinte (E8).

O Entrevistado 8 ressalta a relevância de contar com um instrumento que confira flexibilidade contratual na administração pública, a exemplo do contrato temporário, não

obstante a pressão da sociedade e do Ministério Público para a realização de concursos. Todavia, destaca a necessidade de constituir equipes qualificadas, com um corpo perene de servidores que possam ser desenvolvidos para prestarem melhores serviços. O setor público demanda servidores competentes com vínculo funcional mais duradouro, tendo em vista as necessidades de prestar serviços públicos contínuos e de resolver problemas complexos.

Vale ressaltar a forma com que o governo de Minas Gerais utilizou a contratação temporária ao longo dos anos. Ainda que restrita a alguns órgãos e entidades — tendo em vista a natureza excepcional da contratação —, houve um abuso da utilização da contratação temporária por parte da administração pública mineira, em especial no que se refere à temporariedade e determinabilidade do prazo. Foram realizadas contratações para situações que não tinham natureza temporária, porque se tratava de uma função perene no Estado e não se caracterizava como substituição. Ademais, por vezes, especialmente, antes da Lei n.º 18.185, de 2009, os contratos temporários, apesar de definidos por prazo determinado, eram prorrogados sucessivamente, durante anos, fazendo com que fossem mantidos servidores por um longo período em situação de contratação precária, que deveria ter caráter excepcional. As distorções no uso da contratação temporária podem ser verificadas pelos relatos dos Entrevistados 8 e 9.

O próprio instrumento da contratação temporária é uma contratação precária, e a gente sofreu essa ação direta de inconstitucionalidade porque, no meu entendimento, houve um abuso do instrumento lá atrás (E9).

... passei por 3 órgãos e eu trabalhei com contrato administrativo nos três. Na Defesa Social, a gente tinha a figura do contrato administrativo em maior quantidade, inclusive, do que o número de efetivos. Hoje, eu sei que já inverteu essa proporção, mas, na época, a gente tinha um quantitativo de efetivos pequeno e ainda estávamos fazendo concursos, começando os concursos, mas ainda havia um quadro muito grande de contratados. Depois, eu tive essa experiência na Saúde, onde a gente também tem um número grande de contratados e na Educação é sem comentários a questão dos designados; agora, convocados e contratados, porque mudou a figura. Mas, também, ainda é uma quantidade muito grande, muito maior do que deveria pela legislação, mas é muito importante para a gestão do Estado (E8).

Tais situações foram bastante frequentes nas áreas da Saúde, Educação e no sistema socioeducativo e prisional, na Defesa Social, áreas em que o Estado presta serviços essenciais à sociedade. A ameaça de que a sociedade ficasse desprovida da prestação desses serviços pode ter contribuído para o uso excessivo do instrumento de contratação temporária. Nesse sentido, a flexibilidade do instrumento de contratação temporária — no sentido da facilidade e agilidade para a sua aplicação — pode ter facilitado o seu acesso em detrimento de outras

alternativas que poderiam ter sido buscadas pela administração pública, a exemplo das movimentações internas. Essa facilidade e agilidade são apontadas pelo Entrevistado 8.

... sim, é uma política maravilhosa e, até aqui na Educação, para fim de substituição, por exemplo. E nesses outros órgãos como Saúde e Segurança Pública, a necessidade, às vezes, de uma figura que não é para sempre, realmente depende, é temporário, é uma demanda daquele momento emergencial. Eu poder usar essa figura é ótimo (E8).

O Entrevistado 8 ressalta os pontos positivos da contratação temporária como uma política de flexibilização de gestão de pessoas e uma iniciativa mais aderente às necessidades específicas de contratação de alguns órgãos e que contribui para a gestão financeira do Estado.

E você faz processos seletivos que realmente simplificam e, para o estado, obviamente a pessoa entra no “nível 1 grau A” e nele fica. E, financeiramente, orçamentariamente dizendo, é muito interessante para o estado trabalhar com essa figura, porque você não tem toda essa política de carreira, de desenvolvimento na carreira, e você teria com aquele servidor efetivo (E8).

Apesar de financeiramente a contratação temporária representar um regime menos oneroso para a administração pública, conforme apontado pelo Entrevistado 8, o seu uso num quantitativo excessivo poderia gerar eventual impacto na qualidade dos serviços. Contudo, o Entrevistado 8 relata que, geralmente, a qualidade dos serviços prestados pelos contratados costuma ser melhor quando comparado ao servidor efetivo em razão de não ter estabilidade, conforme depoimento a seguir.

A gente acaba enxergando que o efetivo se acomoda e aquele que depende desse contrato ou dessa designação, se dedica às vezes muito mais, porque ele precisa disso para continuar. Isso também é outra constatação triste que a gente faz, mas eu consigo, com esse contratado, puxar mais dele do que eu puxo do meu efetivo, infelizmente (E8).

A contratação temporária é uma iniciativa de flexibilização relevante, tendo em vista que constitui uma alternativa para prover profissionais para o setor público com maior agilidade no processo de ingresso desse servidor, porque pode prescindir de concurso público e, em determinadas situações que demandam urgência no provimento, até de realização de processo seletivo simplificado. Nesse sentido, pode ser rapidamente implementada. Contudo, sob a perspectiva da sua amplitude, a legislação restringe a sua implementação às situações de excepcional interesse público, temporárias e por prazo determinado. Em Minas Gerais, observaram-se esforços do Poder Executivo e até do Poder Legislativo no sentido de tornar mais amplo o rol de situações em que poderia haver contratação temporária. No entanto, as restrições à ampliação desta iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas no setor público fazem-se mais presentes em razão de restrições de ordem jurídica, com intervenções do Poder

Judiciário na sua implementação — por meio de decisões em ADIs —, a fim de ajustá-la aos contornos constitucionais vigentes.

Os contratos temporários não representam uma estratégia reformista deliberada e prevista no planejamento estratégico das gestões estaduais no período de 2003 a 2020, mas têm aderência à estratégia reformista na área de RH desatada por Kliksberg (1994) e OCDE (2001), no que se refere ao rompimento com a lógica de estabilidade do emprego, pois possibilita a realização de contratos mais curtos para atendimento de necessidades temporárias, evitando que sejam absorvidos servidores com um vínculo estável para atender a necessidades que não são perenes no serviço público. No mesmo sentido, também flexibiliza a perenidade do vínculo com o sistema de serviço civil, trazendo a lógica dos contratos temporários para conviver com o regime jurídico único — ainda que de forma bem restrita a situações específicas —, de forma aderente ao que o modelo da pós-Nova Gestão Pública preconiza (UN/DESA, 2005).

No que se refere aos fatores que influenciam as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas apontados por Manning (2009); Longo (2007); Kamarck *et al.* (2003); Pollit e Bouckaert (2000); Siedentopf (1990); Möltgen (2012); Ruffini (2000), destacam-se as características do nosso sistema administrativo pautado no Estado de Direito como fator que interferiu no sentido de reduzir as possibilidades de flexibilização que poderiam ser trazidas pela contratação temporária. Tais restrições iniciam-se na própria rigidez da Constituição da República ao permitir a contratação temporária apenas em situações de excepcional interesse público, temporárias e por prazo determinado e, depois, irradiam para a legislação infraconstitucional e para os entendimentos do Judiciário sobre o tema. Observa-se, como consequência, a influência do Poder Judiciário tanto no questionamento dos dispositivos da legislação ordinária mineira de 2009 quanto por meio do proferimento de decisões judiciais em casos concretos. O corporativismo também se mostrou presente, apesar de não ter exercido influência tão forte e decisiva para a elaboração ou implementação da política. Não obstante, foi um fator considerado atuando em dois grupos com interesses distintos. Foi observado no que se refere ao zelo com que deveriam ser tratados os ocupantes de contratos temporários desligados em razão da vigência de nova legislação sobre o tema, ainda que as medidas de rescisão contratuais fossem em cumprimento de decisões judiciais. Ao mesmo tempo, mostrou-se presente por parte dos concursados que pleiteavam a nomeação para o cargo, ao invés da realização de contratos temporários.



Apresentadas as hipóteses de flexibilização contratual, na seção seguinte, serão analisadas as iniciativas de recursos humanos compreendidas pela flexibilidade funcional, o que permitirá melhor análise da amplitude e agilidade das políticas de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais.

## **7.6 A flexibilidade funcional no governo de Minas Gerais**

A análise da flexibilidade funcional no governo de Minas será conduzida pelo estudo das políticas de recursos humanos afetas a recrutamento, seleção, planejamento de cargos, funções, mobilidade, gestão de carreiras, gestão por competências, gestão do desempenho, avaliação do servidor, gestão do desenvolvimento e gestão das relações sociais. A pesquisa buscará apresentar as iniciativas de gestão de pessoas nas áreas supracitadas bem como apresentar quais fatores limitaram ou ampliaram as possibilidades de flexibilização das políticas de RH implementadas.

### **7.6.1 Recrutamento e seleção no governo de Minas Gerais**

O recrutamento abrange as políticas e práticas de RH que visam buscar e atrair profissionais para ocupar cargos ou funções públicas que precisam ser preenchidas. A seleção sucede o recrutamento no processo de incorporação de servidores aos quadros da administração pública e refere-se aos processos de escolha, por meio de aplicação de instrumentos para a avaliação adequada ao perfil desejado, bem como as decisões para atribuição das pessoas nos respectivos cargos e funções (LONGO, 2007). Os processos de recrutamento e a seleção definem quem são as pessoas que entram nas organizações e, portanto, têm uma importância fundamental na política de gestão de pessoas, uma vez que impactam todos os demais subsistemas de RH. Caso os processos de recrutamento e seleção tenham sido exitosos, são incorporados perfis adequados às demandas da organização; caso contrário, são incorporadas pessoas que não atendem aos perfis desejados pelas instituições, o que vai demandar articulação especial com políticas de outros subsistemas para ajuste de perfil ou eventual desligamento do profissional.

Nas subseções seguintes, serão apresentadas as iniciativas de recrutamento e seleção adotadas pelo governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

### 7.6.1.1 *Os concursos públicos como instrumento geral de recrutamento e seleção em Minas Gerais*

Os mecanismos de recrutamento e seleção para a maioria dos cargos no setor público em Minas Gerais perpassam pelos procedimentos para a realização de concursos públicos, tal como no governo federal. O combate ao patrimonialismo e o receio dos perigos da subjetividade fazem com que a resistência à introdução de outros instrumentos que pudessem aferir competências, capacidades ou motivação e compromisso com os valores do setor público (PACHECO, 2017) perpetue o concurso público como o instrumento ideal de atração e seleção de pessoas no setor público brasileiro.

Nesse sentido, a força que o concurso público tem como instrumento meritocrático de provimento (WEBER *et al*, 2017) e o fato de ser um elemento relevante na legitimação da meritocracia (BARBOSA, 1996) também são paradigmas na gestão pública mineira. Ao mesmo tempo que a forma com que os concursos públicos foram tratados na Constituição da República contribuiu para a implementação de uma política de seleção meritocrática no setor público — o que tem muita relevância num país com forte herança patrimonialista —, também trouxe um enrijecimento da política de seleção de pessoas. Tal como previsto no art. 37, II da CR, os concursos públicos são de provas e/ou provas e títulos, com o objetivo de afastar qualquer subjetividade do processo. Isto faz com que a aferição de outros atributos relevantes para analisar a aderência do perfil do candidato para a vaga, tal como habilidades e competências sejam artificialmente barradas, em razão da judicialização (COELHO e MENON, 2018). A dificuldade de incorporar a aferição de competências aos concursos públicos também é relatada pelo Entrevistado 9:

... possibilidade de trazer alguma coisa de competências para o concurso. A gente vê raríssimas iniciativas nisso, mais voltadas para talvez contratações mais precárias. Mas, quando você fala de concurso público, eu acredito que não tem muito espaço. A não ser que a gente tenha uma reforma administrativa mesmo, mais profunda, igual o governo federal talvez está propondo aí. Mas, enquanto a gente tiver esses mecanismos de hoje, eu não vejo também muito espaço para flexibilizar (E9).

No mesmo sentido, destaca o Entrevistado 10:

Mas, de processo seletivo, eu acho que dá para melhorar, o nosso método ele é o mesmo há muitos e muitos anos, o método de seleção do servidor e o concurso é o mesmo e vem sempre aquela crítica que todo mundo faz, a gente faz muito na área do direito que é: o povo que passa em concurso,

não é o povo preparado, que é a questão da prática. Isso é uma inovação que a gente poderia fazer, tentar fazer maior, mudando até as nossas normas.

A gente tem os Decretos que regulamentam o concurso, Decreto que regulamenta a contratação temporária e, nisso a gente poderia dar um viés maior à prática, a gente conseguir valorizar o servidor que tem mais prática e vivência, porque isso é sabedoria. Agora, é aquela questão, como objetivar isso? É muito mais fácil objetivar o conhecimento de caderno, de livro. E o conhecimento da vida, [o conhecimento] que a pessoa tem... isso é muito difícil (E10).

As discussões sobre os atributos que serão avaliados e como o serão não raras vezes foram objeto de ações judiciais. A judicialização dos concursos públicos tomou proporções tão significativas na administração pública que o êxito da realização de um certame não é aferido pelo acerto no perfil dos candidatos selecionados, mas sim pela garantia da isonomia e idoneidade e pelo fato de o concurso não ser judicializado (FONTAINHA, 2013) e, eventualmente, até anulado pelo Judiciário.

Em Minas Gerais, os concursos públicos são regidos pelo Decreto n.º 42.899, de 17 de setembro de 2002, que se aplica para a administração direta, autárquica e fundacional, com exceção da Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar. Interessante destacar que o fato de tais órgãos conseguirem ter um regulamento específico para a realização dos seus concursos demonstra a presença da flexibilização para os processos seletivos, uma vez que demandam que sejam adaptados às necessidades das respectivas organizações.

Todavia, para os demais órgãos, observa-se uma centralização da realização e autorização dos concursos públicos que ficam a cargo da Seplag. Talvez, o contexto financeiro do Estado contribua para essa centralização, uma vez que fica a cargo da Seplag o controle do quantitativo de vagas e das necessidades de reposição de servidores. Ademais, a complexidade de realização de um concurso pode ser incompatível com as precárias estruturas das unidades setoriais de RH da grande parte dos órgãos e entidades estaduais. A centralização na realização de concursos públicos no setor público foi apontada pela OCDE (2010), no âmbito do governo federal, como um fator que corrobora a rigidez dos processos de seleção de servidores efetivos.

Os concursos públicos devem obedecer ao número de vagas ofertadas. E podem ter abrangência em todo o estado ou serem regionais ou locais, circunscritos a municípios. O edital pode prever eventual aproveitamento de candidatos classificados para outra localidade diferente daquela para a qual foi inscrito, desde que não haja candidato inscrito e classificado para aquela localidade. Nesse sentido, observa-se grande flexibilidade para organização dos concursos públicos no estado.

O Decreto n.º 42.899, de 2002, cria um certo engessamento ao definir com muitos detalhes todos os procedimentos para a realização dos concursos públicos — características típicas do sistema administrativo burocrático brasileiro —, o que pode influenciar negativamente a flexibilização para a realização dos concursos. Por exemplo, vale citar o detalhamento que o referido regulamento traz sobre os meios de divulgação do edital do certame. Além dos jornais de grande circulação, abre a possibilidade de divulgação em rádio e canais de televisão educativos, além da fixação de cópias do edital nos órgãos e entidades solicitantes do concurso e da Seplag. Tais dispositivos do Decreto em referência criam uma rigidez de procedimentos que impede as adaptações necessárias à evolução da sociedade e às próprias necessidades da organização. Como exemplo, vale mencionar a relevância que as mídias sociais têm na comunicação na atualidade e elas nem sequer são mencionadas no nominado Decreto.

Outro aspecto importante a ser destacado sobre o concurso público refere-se ao prazo para a sua realização. Trata-se um processo lento, conforme pode ser verificado pelos procedimentos previstos no Decreto em referência e corroborado pelo relato do Entrevistado 5, razão pela qual não atende à premissa de rápida aplicabilidade presente na definição de políticas flexíveis de RH adotada neste estudo: “Essa questão de concurso, às vezes, ele é muito moroso, o concurso, às vezes, é muito complexo, e, às vezes, não é o que o Estado precisa para dar conta de certas situações (E5)”.

Ademais, as restrições legais referentes às possibilidades de aferir as competências e habilidades para o cargo comprometem a adaptabilidade dos instrumentos às demandas específicas de provimentos de órgãos e entidades, outra premissa da definição de política flexível de RH de Bhattacharya *et al.* (2005). A introdução da avaliação de competências nos concursos públicos para admissão de servidores encontra obstáculos na legislação e no entendimento do Poder Judiciário, uma vez que admitem apenas critérios objetivos de avaliação, barreira a ser superada por todas as unidades subnacionais brasileiras.

A centralização dos concursos públicos em Minas Gerais contraria as estratégias reformistas de gestão de pessoas (KLIKSBERG, 1994; OCDE, 2001). A descentralização da realização dos concursos públicos para os órgãos e entidades poderia contribuir para a flexibilidade das iniciativas de gestão de pessoas, porque possibilitariam maior amplitude e velocidade de implementação, fazendo com que as ações de seleção de RH possam ser mais aderentes às demandas estratégicas dos órgãos e entidades.

Tal como utilizado em Minas Gerais, restringindo-se às técnicas de seleção objetivas, os concursos públicos têm o apoio do Legislativo, das forças sindicais e do corporativismo dos servidores, sob o fundamento de que é um instrumento meritocrático, transparente e imparcial de seleção de profissionais para atuarem no setor público. Nesse sentido, os sindicatos e os servidores exercem pressão sobre o governo para a realização de concursos públicos e as consequentes nomeações, uma vez que a quantidade de servidores efetivos é um fator que pode fazer com que a carreira seja mais forte. Este fator pode alimentar um ciclo vicioso: quanto mais servidores, mais forte a carreira, mais corporativista pode ficar e mais força pode ter seu sindicato, que, por sua vez, podem exercer maior pressão para realização de concursos para ingresso de novos servidores. Essa pressão de candidatos e sindicatos é relatada no depoimento do Entrevistado 5:

... os sindicatos querem que você faça concurso. (...) É muito raro chegar diretamente a mim, já aconteceu lá na Cidade Administrativa, de ser parado por sindicalistas no meio do corredor, ou por candidato aprovado em concurso também, tem as comissões dos aprovados em concurso, isso é supnormal, vindo me parar no corredor: “Fiquei sabendo que vocês estão alisando o processo e vim botar pressão!”.

... sindicatos forçam a barra para ter concurso, para ter nomeação de excedentes, nomeações além do número de vagas previstas no edital (E5)

Assim como os concursos baseados em mérito são de suma importância, dada a forte herança patrimonialista e clientelista brasileira, a institucionalização desse instrumento de valorização da profissionalização e do mérito no serviço público pode prejudicar a introdução de técnicas mais flexíveis de seleção nos certames, a exemplo das competências. Este dilema é destacado por Longo (2007) ao falar da dificuldade de encontrar o equilíbrio entre o mérito e a flexibilidade. A objetividade trazida pela adoção das provas e avaliação de títulos adotados como técnicas de seleção nos concursos públicos enrijece e restringe as iniciativas de seleção na administração pública, ao mesmo tempo que funciona como garantia da meritocracia como princípio dos processos seletivos para o provimento de cargos efetivos. E como os ocupantes de cargos de provimento efetivo podem se tornar estáveis, a administração pública brasileira optou por adotar um sistema de seleção mais rígido. No entanto, rigidez não necessariamente garantirá que o processo seletivo foi realizado de forma criteriosa e da maneira mais efetiva para selecionar o perfil mais adequado para a vaga que se pretende prover. A objetividade dos instrumentos utilizados nos certames afere os conhecimentos e, eventualmente, algumas habilidades do servidor, mas estão distantes de avaliar as capacidades e atitudes necessárias que

o habilitem para a complexidade dos desafios constantes do exercício de várias funções públicas.

No entanto, o governo de Minas Gerais também conta com outros instrumentos de seleção, ainda que sua aplicação seja retrita a determinadas situações. Na seção seguinte, será apresentado o processo seletivo simplificado, instrumento de seleção que tem sido adotado em Minas Gerais para prover funções públicas decorrentes dos contratos temporários previstos na Lei n.º 23.750, de 2020, que trata da contratação temporária de excepcional interesse público em Minas Gerais.

#### *7.6.1.2 Os processos seletivos simplificados e sua adoção para contratação temporária*

No governo de Minas , os processos seletivos simplificados passaram a ser adotados por exigência legal para os contratos temporários, com o objetivo de selecionar servidores destinados a atender à necessidade temporária de excepcional interesse público da administração pública, de forma isonômica e idônea. A exigência inicialmente prevista na Lei n.º 18.185, de 2009 também está prevista na Lei n.º 23.750, de 2020, que atualmente regula a contratação temporária no Estado. Os detalhes dos procedimentos referentes aos processos seletivos simplificados constam dos decretos regulamentadores das respectivas leis.

O Decreto n.º 48.097, de 2020, que regulamentou a Lei n.º 23.750, de 2020, ampliou as diretrizes e regras a serem cumpridas nos processos seletivos simplificados e definiu que a Seplag passaria a coordenar tais processos, conforme previsto no §8º do art. 7º, retirando a autonomia que os órgãos e entidades possuíam para realizarem seus próprios processos seletivos. Interessante notar que, mesmo se tratando de um processo seletivo para uma função que não gera estabilidade do servidor — como no concurso público —, a Seplag não confiou na capacidade técnica das unidades setoriais de RH para coordenarem seus próprios processos seletivos simplificados, o que reforça o viés de centralização das iniciativas de RH, contraria a estratégia de descentralização preconizada por Kliksberg (1994) e OCDE (2001) e vai na contramão da flexibilização das políticas de RH.

No que concerne às alterações das regras, foram acrescidas entre as técnicas de seleção a prova de conhecimentos específicos oral ou escrita e os testes físicos. No entanto, foi facultada a escolha de utilização de técnicas de seleção sendo que os processos seletivos deveriam contar com pelos menos duas, a saber: análise curricular ou prova de conhecimentos específicos; e entrevista, teste psicológico ou teste físico. Também se abriu a possibilidade de o órgão ou

entidade propor uma etapa de seleção mediante justificativa técnica. Pode-se observar que houve uma ampliação das possibilidades de uso das técnicas de seleção, com menor rigidez, não obstante os limites impostos.

O novo Decreto também institui a necessidade de formação de uma Comissão Especial de Acompanhamento do Processo Seletivo, que deve ser composta por, no mínimo, três membros titulares e um suplente, sendo que um titular e o suplente deverão ser servidores efetivos. Cabe a esta comissão coordenar, organizar, acompanhar e fiscalizar a realização do processo seletivo, elaborar o edital, dar ampla divulgação ao processo seletivo simplificado e analisar a viabilidade de execução própria ou de contratação de especializada na execução de processo seletivo.

A proposta de um processo seletivo mais simples para contratação temporária é aderente à flexibilização da gestão de pessoas, tendo em vista que pode ser utilizada pelos órgãos e entidades com maior adequação às necessidades específicas de provimento da função, considerando-se a maior amplitude do espectro de instrumentos de avaliação do perfil desejado. Ademais, possibilita maior agilidade na seleção de profissionais, conforme preconiza a definição de política de flexibilização de gestão de pessoas de Bhattacharya *et al.* (2005), especialmente, se compararmos com o método tradicional dos concursos públicos. O relato do Entrevistado 8 elucida alguns desses apontamentos:

... é muito engessado o concurso, não só o fato da pessoa entrar e depois ficar aqui para sempre, mas como a própria forma de provimento, a forma, o processo seletivo simplificado muito mais objetivo para atender às nossas necessidades do que um concurso que, dependendo do órgão, demora mais de um ano. Lá na Defesa mesmo, entre 6 etapas para fazer um concurso dos agentes penitenciários, que hoje é a polícia penal, demora mais de um ano e meio para fazer um concurso (E8).

Todavia, os processos seletivos simplificados ficaram paradoxalmente mais complexos no decorrer do período analisado. Houve redução da autonomia de órgãos e entidades, evidenciada pela centralização da coordenação de todos os processos seletivos por parte da Seplag — fator incluído no Decreto n.º 48.097, de 2020 — bem como pelo aumento do número de regras e diretrizes constantes do referido Decreto, as quais deveriam ser seguidas pelos órgãos e entidades interessados em realizar contratações temporárias. Nesse sentido, houve um retrocesso em relação à flexibilização de RH, que pode ser explicado pelas características do nosso sistema administrativo, caracterizado pelo alto grau de rigidez do marco legal e pouca maleabilidade dos arranjos administrativos (LONGO, 2007). A necessidade de detalhar os procedimentos para a realização do processo seletivo simplificado na legislação

resgata características do modelo burocrático que prima pelo regramento de procedimentos. Ao mesmo tempo, tem como objetivo garantir um processo seletivo meritocrático, que evite que sejam adotadas práticas personalistas e clientelistas na seleção de servidores públicos, trazendo novamente para a discussão o dilema do difícil equilíbrio entre o mérito e a flexibilidade (LONGO, 2007) necessário para culturas com forte herança patrimonialista.

### 7.6.1.3 *Certificação ocupacional*

Diferentemente das demais ações de recursos humanos até então abordadas — decorrentes de um ato normativo —, a certificação ocupacional surge como uma iniciativa prevista no planejamento estratégico do governo, no âmbito de um programa maior que visava implementar a gestão por competências no governo de Minas Gerais, bem como buscava maior profissionalização dos servidores públicos. Nesse sentido, foi criado o projeto estruturador de Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos (PEAPGP), desdobrado nas seguintes ações fundamentadas na noção de competências: *i*) mapeamento das competências básicas dos gestores; *ii*) certificação ocupacional para cargos considerados estratégicos; *iii*) programa de desenvolvimento gerencial; e *iv*) desenvolvimento de metodologia de avaliação de desempenho dos servidores (VIEGAS *et al.*, 2012).

O objetivo da certificação ocupacional era estabelecer critérios mais eficientes para a ocupação de cargos comissionados por meio da mensuração dos níveis de competência dos gestores e definição de um referencial de certificação, cujo conteúdo apresenta dados capazes de oferecer informações que contribuam para a definição de objetivos e ações, além de respaldar a tomada de decisão. O processo de certificação ocupacional utiliza uma metodologia de avaliação que atesta o potencial dos candidatos, a partir das competências — conhecimentos, habilidades e atitudes — exigidas para o exercício das funções dos cargos que são objeto de certificação. Seplag (apud VIEGAS *et al.*, 2012) destaca que o objetivo da certificação ocupacional é “avaliar, com adequado grau de confiança, a conformidade das capacidades detidas pelo candidato em relação aos requisitos estabelecidos em um referencial de certificação, aferindo o domínio de conhecimentos técnico-funcionais” (VIEGAS *et al.*, 2012).

A certificação ocupacional é uma alternativa viável para a introdução de critérios de racionalidade na indicação de cargos de provimento em comissão, superando a mera indicação política e assemelhando-se a uma espécie de processo seletivo (RODRIGUES *et al.*, 2008). No mesmo sentido, estudos documentais e empíricos realizados por Viegas *et al.* (2012)



evidenciaram que o processo de certificação ocupacional buscava a redução do critério meramente político na ocupação dos cargos comissionados. Logo, verifica-se que a certificação pode ser considerada uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas que visa minimizar as práticas clientelistas no provimento de cargos em comissão. As referidas autoras também concluíram que “o processo se configurou como uma resposta estratégica à demanda por um mecanismo técnico de seleção de indivíduos”. A ocupação dos postos de trabalho objeto da certificação ocupacional dar-se-ia por profissionais devidamente certificados, com as competências atestadas para ocupar o cargo, reduzir a ingerência política da nomeação e aumentar a confiabilidade do critério técnico (VIEGAS *et al.*, 2012).

Todavia, enquanto o processo seletivo se refere a um certame simplificado para o provimento de funções públicas, a certificação ocupacional é um procedimento que atribuiu ao candidato certificado um “selo” que o qualifica, por um certo período de tempo, a ocupar um cargo em comissão determinado, mas não lhe atribui necessariamente o cargo. Viegas *et al.* (2012) aduzem que a certificação ocupacional é um processo de aferição das capacidades e do potencial de desempenho dos indivíduos que forem considerados aptos a compor bancos de potenciais referentes aos cargos de recrutamento amplo.

Segundo estudo empírico realizado por Oliveira (2016), a ideia da certificação ocupacional nasceu de uma visita técnica a Minas Gerais, realizada por um representante da Fundação Antônio Carlos Magalhães do governo da Bahia, em 2005, onde havia sido implementada política semelhante, contudo, atrelada à evolução de ocupantes de cargo efetivo na carreira. A equipe técnica se interessou pela iniciativa baiana e começou, então, a estudar o tema. No entanto, em um debate das eleições de 2006, o governador mencionou que já iniciaria o novo governo com alguns profissionais certificados (VIEGAS *et al.*, 2012). Nesse sentido, o processo de certificação ocupacional para o primeiro cargo no governo de Minas Gerais foi antecipado e ocorreu de forma isolada ainda em 2006. Somente em 2007, foi regulamentado e inserido no planejamento estratégico do governo de Minas Gerais na gestão 2007–2010.

A certificação ocupacional foi implementada por meio das Leis Delegadas n.º 174 e 175, ambas de 26 de janeiro de 2007, as quais instituíram a possibilidade de adoção do processo na administração direta e nas autarquias e fundações, respectivamente. A legislação prevê que a Seplag é responsável pela coordenação da realização da certificação profissional, a qual terá validade de dois anos, prorrogável por até dois anos. As referidas normas definem ainda que a certificação não confere ao interessado direito à nomeação ou direito de precedência de nomeação em face de outro interessado que tenha sido certificado no mesmo ou em outro

processo. Posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto n.º 44.538, de 5 de junho de 2007, revogado pelo Decreto n.º 44.871, de 2008, e, em 2010, alterado pelo Decreto n.º 45.430.

O regulamento da certificação ocupacional define que ela será realizada por Entidade Certificadora externa, mediante demanda da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Estabelece, ainda, que o processo de certificação ocupacional é composto de exames de certificação elaborados pela Entidade Certificadora, que compreendem testes desenvolvidos em conformidade com as especificações dos conteúdos e práticas necessários ao exercício da ocupação, cuja estrutura, composição e quantidade variarão em função da natureza das atividades. O objetivo dos testes é avaliar as capacidades e o potencial de desempenho dos candidatos, devendo abranger os conhecimentos específicos, as habilidades de aplicações práticas desses conhecimentos em situações concretas e o domínio da expressão e comunicação.

O regulamento também prevê a instituição de um comitê técnico de certificação que tem como finalidade estabelecer os critérios e acompanhar e validar os processos de certificação ocupacional definidos para os ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração direta, autárquica e fundacional. A composição do referido órgão colegiado contempla: dois representantes do órgão da área de atuação do cargo a ser certificado; três representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; e dois representantes indicados pela entidade certificadora.

O Decreto n.º 44.871, de 2008, definiu que o governador deve aprovar a solicitação dos órgãos referentes aos cargos que pretendem submeter ao processo de certificação ocupacional. A imposição desse requisito está em consonância com as competências legais atribuídas ao governador afetas ao provimento de cargos públicos, os quais devem ser nomeados pelo Chefe do Executivo, observada a discricionariedade no que se refere às nomeações para os cargos de provimento em comissão. Todavia, restringe a autonomia dos órgãos e entidades para estabelecer a certificação ocupacional como procedimento de seleção para cargos de provimento em comissão. De certa forma, a necessidade desta autorização do governador pode reforçar uma tendência às indicações meramente políticas para o provimento de cargos em comissão, característica do clientelismo presente na administração pública brasileira (NUNES, 2017), em detrimento do provimento de cargos por meio de processos que avaliem tecnicamente o perfil de competências adequado para a vaga.

A Seplag foi o órgão contratante e intermediador da certificação de gestores em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que atuou como entidade externa certificadora, com o apoio da Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (Fundep).

Oliveira (2016) aponta que a formulação da política de certificação ocupacional foi realizada por um grupo específico da alta gestão da Seplag e que a empresa de consultoria contratada para conduzir o processo participou apenas do desenho técnico do instrumento que seria utilizado para a realização da certificação. Também não foram envolvidos na formulação da política os órgãos e entidades setoriais, os quais foram chamados, posteriormente, para participar do desenho da ferramenta de certificação, em especial na definição dos perfis de competências que seriam utilizados nos processos (PAGEL, 2016). Neste aspecto, ressalta-se a centralização da Seplag no momento de formulação da política de certificação ocupacional, que foi realizado sem a participação das USRHs, contrariando a estratégia de descentralização das atividades de gestão de pessoas (KLIKSBERG, 1994; OCDE, 2001).

O processo de certificação ocupacional, além de integrar a carteira estratégica do governo como uma das ações do projeto estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos (PEAPGP), também passou a integrar o quadro de metas e objetivos da Seplag na contratualização do Acordo de Resultados<sup>5</sup>. Os documentos do planejamento estratégico do referido projeto estabeleceram a realização de nove processos de certificação ocupacional no período de 2007 a 2011. O governo de Minas Gerais também vislumbrava que a certificação ocupacional gerasse insumos para ações de capacitação, para a construção de um banco de potencial e avaliação dos gestores que ocupassem os cargos certificados. Contudo, tais objetivos não foram alcançados como previstos (VIEGAS *et al.*, 2012).

Durante a fase de formulação da certificação ocupacional, Viegas *et al.* (2012) destacam a carência de especialistas no tema como um dos fatores dificultadores, apesar de não terem influenciado a vontade política do governo para a implementação do processo, que se destacou como fator fundamental para que o processo fosse realizado.

Conforme Quadro 8, referente aos processos de certificação ocupacional realizados no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, foram submetidos ao referido processo sete categorias de cargos de provimento em comissão. Ao considerarmos o efetivo provimento de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração com corpo técnico qualificado aferido mediante certificação, destacam-se os cargos gerenciais máximos das áreas de planejamento, gestão e finanças (90%) e os cargos de gerentes regionais de saúde (96%). Interessante notar, ainda, que, entre os gerentes das unidades de recursos humanos, a taxa de ocupação de profissionais certificados foi de apenas 47%. A provisão das posições gerenciais das USRHs

---

<sup>5</sup> Instrumento gerencial de contratualização de resultados adotado pelo governo de Minas Gerais com o objetivo de promover o alinhamento das instituições e pessoas aos resultados de desenvolvimento (VILHENA *et al.*, 2006).

com um corpo profissional qualificado — objetivo que pretende ser alcançado com a certificação ocupacional — é uma estratégia relevante que pode influenciar positivamente a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, destacado por Ruffini (2000) e Longo (2007). Interessante destacar que havia candidatos certificados em número mais do que suficiente (55) para prover todos os cargos gerenciais das USRHs (46), contudo, isto não ocorreu. Os dirigentes de órgãos e entidades tinham a faculdade de nomear candidatos certificados para as funções gerenciais de RH, mas não havia obrigatoriedade legal para fazê-lo.

Quadro 8 – Quantitativos referentes ao processo de certificação ocupacional em Minas Gerais de 2003 a 2020

<b>Cargo/ Órgão ou Entidade</b>	<b>Ano da certificação</b>	<b>N.º de postos de trabalho</b>	<b>N.º de profissionais (re)certificados</b>	<b>N.º de postos de trabalho ocupados por certificados</b>	<b>% de postos de trabalho ocupados por certificados</b>
Diretor de Atendimento Socioeducativo	2008	19	40	4	21%
Gerentes Regionais de Saúde	2009, 2010	28	124	27	96%
Diretor de RH		46	55	21	47%
Posto gerencial máximo de planejamento, gestão e finanças	2006, 2007, 2009, 2012	70	271, sendo 54 recertificados	58	90%
Cargos gerenciais no Hemominas	2009	20	31	15	75%

Fonte: dados fornecidos pela Seplag

A iniciativa de certificação ocupacional foi descontinuada na gestão 2015–2018. Segundo o Entrevistado 13, a iniciativa não estava consolidada, e, com a mudança de governo — porque certificação ocupacional tinha sido instituída pela gestão de governo anterior e a proposta não mostrava aderência à política da nova gestão —, não foram realizados novos processos de certificação e recertificação ocupacional.

Eu acho que é porque ela tinha muito a cara do governo que encomendou a certificação. (...) A certificação ainda estava se construindo, embora já tenha começado em um patamar muito bom do ponto de vista técnico, mas não chegou a amadurecer, para depois refinar, para depois a gente

colher frutos de novo, não rodou o ciclo. Antes de a gente rodar um outro grande ciclo, a gente já teve a ruptura de governo, para algo que era oposto (E13).

No entanto, um órgão continuou adotando a certificação ocupacional — com um modelo diferente aderente às especificidades da área — como um dos critérios para ocupação de cargos em comissão: a Secretaria de Estado de Educação, em relação aos cargos de diretor de escola. A referida Pasta definiu que a certificação ocupacional poderia contribuir para que os cargos de diretor escolar fossem providos por profissionais com as competências necessárias para tal, tendo em vista a necessidade de conviver com outro critério político já existente para a ocupação do cargo. Assim, o provimento dos cargos de diretor de escola dar-se-ia por meio de eleições em Minas Gerais, contudo, para ser elegível ao referido cargo, o profissional deveria ser certificado. Esta combinação que foi adotada em Minas Gerais pode ter minimizado os efeitos do uso de práticas clientelistas para a ocupação dos cargos de provimento em comissão de diretor escolar, apesar de não ter conseguido eliminá-la.

Foram realizados processos de certificação nos anos de 2006, 2007, 2010, 2013, 2014, 2015, 2018 e 2020. Segundo dados do documento preparado para transição de governo em 2018, pela Secretaria de Estado de Educação (SEE, 2018) e de acordo com Pereira (2015), de 2007 a 2015 foram certificados e recertificados 44.359 profissionais para o cargo de diretor de escola. Nesse período, apenas em 2013, o número de profissionais certificados foi menor do que o número de escolas estaduais, razão pela qual, no ano subsequente, houve necessidade de realização de novo processo de certificação para o cargo de diretor de escola (PEREIRA, 2015).

Estudos empíricos realizados por Oliveira (2016) e Viegas *et al.* (2012) apontam que a vontade política, em especial a diretriz do governador para realizar a certificação ocupacional, foi um fator determinante para a implementação do processo no governo de Minas Gerais. Longo (2007) destaca o apoio de lideranças fortes e comprometidas como um fator que interfere positivamente para a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

No que tange a fatores que dificultaram o processo de implementação do processo geral de certificação ocupacional, destacam-se a ausência de participação das unidades setoriais de recursos humanos na fase de concepção da iniciativa. Viegas *et al.* (2012) apontam que houve divergências técnico-conceituais sobre a certificação ocupacional, as quais foram equacionadas após intensos debates entre as equipes idealizadora e implementadoras do processo. Neste aspecto, verifica-se a relevância de envolver as áreas de RH dos órgãos e entidades na concepção de novas práticas de RH. A abertura para o diálogo com as USRHs que vão implementar o processo é fundamental para o êxito de novas iniciativas de flexibilização

de gestão de pessoas (POLLIT e BOUCKAERT,2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012). O fato de a certificação ter sido concebida por equipe da alta gestão da Seplag, sem o envolvimento das unidades setoriais de RH, as quais implementariam posteriormente o processo, criou dificuldades inerentes à falta de conhecimento das especificidades dos órgãos e entidades na fase de implementação, que poderiam ter sido reduzidas e/ou até evitadas.

No que tange ao alinhamento do processo de certificação ocupacional com a estratégia de governo, Viegas *et al.* (2012) destacam que a iniciativa é aderente ao projeto Estruturador de Profissionalização de Gestores Públicos e ao modelo de gestão de pessoas por competências que se desejava adotar no governo de Minas Gerais, conforme trecho a seguir transcrito:

O perfil ideal para ocupação de um cargo, construído pelo PCO [Processo de certificação ocupacional], traz maior entendimento do seu vínculo à noção de competências, bem como à própria gestão por competências adotada pela área de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais. Nesse contexto é que se advoga a conexão do processo de certificação à noção de competências profissionais. Sendo assim, para fins de aprimoramento do desempenho dos gestores no exercício de suas funções, a certificação ocupacional por competência corrobora com a proposta de profissionalização do governo de Minas Gerais (VIEGAS *et al.*, 2012).

No mesmo sentido, o Entrevistado 13 relata o quanto o processo de certificação ocupacional foi relevante para oportunizar a participação de profissionais qualificados em processos para provimento de cargos que anteriormente eram providos por meio de processos de indicação política. Ademais, também foi importante para dar segurança para o governo trabalhar com a gestão por competências, conforme relato a seguir:

Eu acho que foi um avanço. A própria ideia de abrir, por meio da certificação ocupacional, oportunidade para as pessoas muito boas mostrarem que elas são boas e chegarem aos cargos. Muita gente saiu da sombra de muita gente. E a certificação é uma coisa que eu gosto muito, porque foi um esforço enorme para mapear aquilo tudo. Eu me lembro dos cadernos que a gente produzia dos cargos, das competências para cada coisa que você fazia, você tinha a competência mapeada e meio que quantificada. Não só o processo, mas isso abriu portas para muita coisa, da gente começar a falar de competências de uma maneira mais confortável. Da gente não temer tanto o que é isso, e entender de fato o que é isso (E13).

A certificação ocupacional pode ser considerada uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas também por estar fundamentada na gestão por competências. Nesse sentido, Fidalgo *et al.* (2007) afirmam que a flexibilidade almejada pelas organizações está atrelada à lógica das competências também sob uma perspectiva dos processos de certificação, tendo em vista que a ferramenta contribui para a definição e avaliação do perfil de competências

consideradas ideais para que os gestores contribuam para o alcance dos resultados estratégicos da organização, objetivo alinhado com a finalidade das políticas de flexibilização da gestão de pessoas.

Após os alinhamentos necessários entre o órgão central e as USRHs sobre algumas inconsistências do desenho inicial da certificação ocupacional, o Entrevistado 13 destaca a referida iniciativa como uma política de flexibilização de gestão de pessoas, reforçando as premissas de adequabilidade às especificidades dos órgãos e entidades e da relativa velocidade com a qual pode ser implementada (BHATTACHARYA *et al.*, 2005), conforme relato a seguir.

Uma coisa que funcionou de uma forma bem bacana foi a certificação ocupacional, ela tinha esses dois quesitos bem marcantes, dentro daquilo que se propunha para o cargo, que se propunha tinha toda a amplitude necessária, era um processo relativamente ágil. É algo que acho que dá conta de pensar para uma política que tem um certo grau de adaptabilidade, que a gente consiga flexibilizar e encaixar aqui e ali (E13).

Apresentada a experiência da certificação ocupacional vivenciada pelo governo mineiro de 2006 a 2020, a seção seguinte abordará o processo seletivo para os cargos de dirigentes públicos, iniciativa adotada na gestão de 2019–2022.

#### *7.6.1.4 Seleção para cargos de provimento em comissão de gestores e dirigentes públicos*

Historicamente, na administração pública brasileira, os cargos de provimento em comissão foram atribuídos majoritariamente adotando-se critérios políticos. Os critérios de nomeação não são transparentes, sistemáticos e abrangentes, tampouco se baseiam em normas técnicas ou de gestão ou valorizam um conjunto de competências predefinidas (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017). No contexto do presidencialismo de coalizão, a utilização de nomeações como moeda de troca política representa um risco de prevalência da politicagem sobre a competência, na escolha dos dirigentes (OECD, 2019). Apesar de sistematicamente criticada, essa prática é justificada por alguns analistas como uma regra do jogo democrático no presidencialismo de coalizão. Entretanto, Pacheco (2017), citando Sérgio Abranches (1988), aduz que o presidencialismo de coalizão assentava-se na construção de consensos programáticos prévios às eleições e não no loteamento de cargos após a eleição do governo — arranjo posteriormente denominado “presidencialismo de cooptação”.

As indicações para cargos de confiança com critérios majoritariamente políticos revelam a especificidade da administração pública brasileira por meio das diferentes gramáticas

destacadas por Nunes (2017), com a manifestação do clientelismo e do corporativismo. A indicação de *insiders* para cargos de dirigentes públicos, apoiada pelo corporativismo, não elide a adoção de critérios políticos e da prevalência das relações pessoais para tais indicações, observando-se, nesses casos, forte presença do clientelismo em convivência harmônica com o movimento corporativista. No que se refere aos *outsiders*, o clientelismo é uma prática comum em tais processos (FERREIRA, 2014), apesar de observarmos algumas iniciativas esparsas e não institucionalizadas de seleção orientada por padrões técnicos para alguns cargos de dirigentes públicos.

Em 2019, numa tentativa de mudar a lógica de provimento de cargos em comissão por indicação meramente política, o governo de Minas instituiu um procedimento institucionalizado de recrutamento e seleção para cargos de provimento em comissão de gestores e lideranças da administração direta e indireta do Poder Executivo no âmbito do programa Estratégico Transforma Minas. Antes disto, não havia práticas estruturadas para seleção de cargos de liderança no governo de Minas Gerais<sup>6</sup>. O referido programa tem o objetivo de fomentar a gestão de pessoas baseada em mérito e competência, promovendo a atração, seleção, desempenho e desenvolvimento contínuo dos gestores públicos estaduais, bem como atuar na modernização dos processos de pessoal da administração pública estadual (SEPLAG, s/d). Assim como a certificação ocupacional, o processo de atuação e seleção de lideranças públicas do Transforma Minas nasce de uma decisão deliberada do governador, sem qualquer imposição legal.

O Transforma Minas é inspirado em iniciativas bem-sucedidas realizadas em países que criaram mecanismos modernos de recrutamento para profissionalizar a composição de altos cargos na administração pública, tais como Chile, Peru, Austrália e Reino Unido (Seplag, s/d). Coordenado pela Seplag, especificamente pela subsecretaria de gestão de pessoas, o programa recebe apoio de entidades do terceiro setor que se consorciaram para apoiar governos subnacionais na área de gestão de pessoas. Em Minas Gerais, essas entidades celebraram um Acordo de Cooperação — sem previsão de repasse de recursos financeiros — com o objetivo de contribuir para que pessoas altamente capacitadas ocupem cargos de liderança no governo e no terceiro setor, para resolver os principais problemas sociais do país, garantindo os princípios

---

<sup>6</sup> Em 2007, o governo de Minas Gerais realizava seleção para cargos em comissão de recrutamento amplo de Empreendedor Público. Tais cargos eram alocados para apoiar os projetos estratégicos do governo fora da estrutura organizacional da administração pública. Esta experiência foi criada com prazo determinado e foi realizada no estado de 2007 a 2014. Para maiores detalhes, ver GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. Empreendedores Públicos no governo de Minas Gerais. Registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. Esta experiência não consta da presente pesquisa, por não se tratar de uma política perene de RH.



da sustentabilidade (Acordo de Cooperação Seplag n.º 01/2019). Entre as responsabilidades do parceiro do 3º setor estava o oferecimento de consultores, gestores e especialistas para a realização das atividades. Em contrapartida, o governo de Minas deveria designar equipe para coordenar o programa e garantir as condições necessárias para a efetivação da governança e continuidade do programa.

Segundo o discurso institucional, constante de um relatório elaborado por entidade do terceiro setor, o embrião do programa tem origem ainda na época da campanha eleitoral em 2018, quando as entidades consorciadas do terceiro setor realizam um contato com o então candidato Romeu Zema para sensibilizá-lo sobre o tema. Já eleito, mas ainda antes de tomar posse, o governador já havia decidido que os cargos em comissão seriam preenchidos por meio de processo seletivo, exceto aqueles que exigissem celeridade no provimento. A sensibilização do governador antes mesmo do início de seu mandato possibilitou que a ocupação de diversos cargos estratégicos, que costumam ser preenchidos logo no começo do governo, já fosse realizada via processo seletivo (COMUNITAS, 2021).

A formulação do eixo de atração e seleção do Transforma Minas, foco inicial do programa, aconteceu nos meses de janeiro e fevereiro de 2019, com o apoio de uma das entidades parceiras do terceiro setor. Em março do mesmo ano, o programa é lançado, simultaneamente, com a abertura dos primeiros processos seletivos. Ainda em março, foi publicada resolução conjunta entre a Seplag e a Secretaria de Estado de governo instituindo e regulamentando o modelo de governança do programa. A estrutura de governança do programa é composta por 2 (dois) grupos colegiados: *i*) o Comitê Gestor, que é composto pelos Secretários de Estado de Planejamento e Gestão, Secretário de governo e equipe técnica do programa, que se reúnem todos os meses para apresentar ações e debater temas de interesse do programa; e *ii*) o Comitê Consultivo, formado pelos membros do Comitê Gestor e por profissionais de referência na área de gestão de pessoas no setor Público, que se reúnem semestralmente para conhecer as realizações no período anterior e sugerir melhorias nas ações. Em abril de 2019, outra resolução foi publicada regulamentando os processos de seleção das lideranças regionais (COMUNITAS, 2021).

O Entrevistado 13 aponta que um aspecto importante para a institucionalização do programa foi a experiência prévia da certificação por competências. O fato de o governo de Minas Gerais ter vivenciado uma iniciativa positiva anteriormente evitou resistências por parte da equipe responsável pela implementação do processo. Esta influência de uma política prévia de gestão de pessoas numa política posterior caracteriza dependência da trajetória, elemento

distintivo da perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico (PIERSON e SKOCPOL, 2008). Grande parte da equipe do órgão central que concebeu e implementou a certificação ocupacional também participou da concepção e da implementação do processo de atração e seleção do Transforma Minas.

Quando o Transforma chega abrindo em março de 2019, com a seleção de lideranças, não era algo tão estranho assim ao governo de Minas, porque a gente já tinha tido uma experiência bem interessante lá atrás (E13).

Os processos seletivos realizados no âmbito do Transforma Minas são orientados pela imparcialidade e ampla abertura e divulgação das etapas e oportunidades, permitindo a participação de candidatos de diferentes origens, como servidores públicos e profissionais do setor privado ou do terceiro setor. A realização do processo seletivo se dá pela Seplag de forma centralizada, mas conta com o apoio do órgão solicitante e inclui atividades como o mapeamento da vaga, entrevista com especialista e análise curricular. O processo também é fundamentado na gestão por competências e tem muitas semelhanças com o processo de certificação, a exemplo da possibilidade de ampla participação de candidatos, mapeamento das competências desejadas para a vaga e adoção de alguns instrumentos de avaliação de perfil, como a análise curricular e entrevista por competências.

Inicialmente, o governo de Minas recebeu suporte técnico para realizar os processos seletivos bem como treinamento sobre os procedimentos de atração e seleção de pessoas, fruto do Acordo de Cooperação realizado com as entidades parceiras do terceiro setor. Em setembro de 2019, foi realizada a transferência do conhecimento e formação complementar para equipe do Núcleo do programa Transforma Minas e unidades setoriais de RH (COMUNITAS, 2021). Após o treinamento, a Seplag estabeleceu o processo de atração e seleção próprios, desenvolvendo, inclusive, um sistema informatizado para suportar a realização dos procedimentos para a atração e seleção (Seplag, s/d).

O processo de atração e seleção do Transforma Minas contempla 15 etapas, que podem ser agrupadas em duas grandes fases: *i)* a de construção; e *ii)* a de realização do processo seletivo. A primeira fase inicia-se com a abertura do processo seletivo, via Transforma Minas, a partir de um pedido do órgão interessado enviado à subsecretaria de gestão de pessoas (Sugesp), via Sistema de Processos Eletrônicos (COMUNITAS, 2021). Nesta etapa, fica evidente a centralização da Seplag na realização do processo, tendo em vista que é o órgão central que autoriza a realização do processo seletivo e valida a definição do perfil para a vaga que é desenhado pelo órgão demandante.

Na segunda fase, já se tem início o processo seletivo, com a realização do procedimento de abertura das inscrições e divulgação do processo seletivo. Seguem-se as etapas de análise curricular que é realizada na plataforma informatizada do Transforma Minas, a partir dos critérios alinhados ao mapeamento da vaga que foi feito e dura aproximadamente sete dias. A existência dessa plataforma pode possibilitar que o governo de Minas estruture um banco de potencial que pode ser acessado para o provimento de vagas futuras com mais assertividade, tendo em vista que os dados dos currículos que permitem uma análise preliminar do candidato já constarão da plataforma.

Os candidatos aprovados na fase de análise curricular são submetidos à entrevista por competências, que é agendada e realizada on-line, a partir de roteiro elaborado com base no perfil da vaga. Simultaneamente à realização das entrevistas por competências, é realizado o teste de aderência, que tem como objetivo verificar, de maneira geral, o alinhamento do candidato com a cultura da organização cuja vaga ele pleiteia. Tais etapas são realizadas de forma centralizada pela equipe da Seplag. A próxima etapa é a entrevista com o especialista, que é opcional, ficando sob a responsabilidade do órgão demandante da vaga identificar um entrevistador e agendar as entrevistas. A etapa seguinte é a realização da entrevista final feita pelo dirigente máximo do órgão solicitante do processo seletivo a partir de uma lista de três a cinco nomes sugeridos pelo especialista ou, quando não ocorrer essa etapa, com os candidatos melhor classificados na entrevista por competências. Fundamentada na descrição da segunda fase, percebe-se baixa autonomia das USRHs, evidenciada pela participação de natureza acessória do órgão/entidade demandante da vaga, a exemplo da execução dos procedimentos necessários para a realização das entrevistas com especialistas. O processo seletivo do Transforma Minas acontece, em grande parte, de forma centralizada na Seplag, contrariando as estratégias reformistas destacadas por Kliksberg (1994) e OCDE (2001), na contramão da flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas, tendo em vista que os órgãos e entidades conseguiriam conduzir tais processos de forma mais autônoma, o que poderia proporcionar mais agilidade e aderência às especificidades das organizações demandantes.

De março de 2019 a dezembro de 2020, foram realizados 193 processos seletivos, com mais de 30 mil candidatos inscritos, e nomeados 182 candidatos, dos quais 166 ainda permaneciam no cargo. O grande número de candidatos inscritos nos processos até então realizados e a realização de processos seletivos abertos e fundamentados em critérios objetivos evidenciam a ampliação da oportunidade de concorrer a cargos de recrutamento amplo, o que pode indicar uma redução do impacto do clientelismo no provimento de cargos em comissão.

Nesse sentido, contribui para tentar minimizar o impacto do clientelismo característico da administração pública brasileira (NUNES, 2017) e bastante arraigado especialmente nas indicações políticas para cargos em comissão nos governos.

Segundo relatório institucional elaborado por Comunitas (2021), destacam-se alguns aprendizados da experiência mineira. Inicialmente, elenca o apoio político como um fator que tem contribuído para a realização dos processos seletivos para cargos de provimento em comissão. O engajamento do governador ainda na fase de campanha eleitoral foi importante para o enfrentamento a possíveis pressões políticas vindas de atores que tradicionalmente realizam indicações para cargos de confiança. E esse apoio da alta liderança do Executivo ainda foi importante para iniciar o programa desde o início da gestão, a fim de mobilizar recursos para viabilizar a sua implantação na administração pública mineira. O apoio da liderança do governo a iniciativas reformistas na área de RH é fundamental para a sua implementação (LONGO, 2007). Este aspecto também é destacado no relato do Entrevistado 9, conforme a seguir:

Igual o Transforma Minas, mesmo. É um programa que não foi descontinuado. A gente teve todo aquele movimento lá, que alguns poderiam falar: “Ah não, isso é só o primeiro ano, para a promessa política, e depois vai ser descontinuado”. O próprio programa tem como uma das metas ser perene, e conseguiu avançar em outras frentes: o próprio desenvolvimento, desempenho, agora tem engajamento. Por isso, porque tem uma vontade maior. Se não existir esse desejo maior, a coisa não vai (E9).

A parceria externa também contribuiu para a implementação da seleção para cargos de lideranças públicas, por meio da disponibilização de conhecimentos e especialistas sobre o tema de seleção e desenvolvimento, o que foi fundamental para o processo de formulação e implementação do programa. Além disso, a assinatura de um Acordo de Cooperação, por mais que não obrigue as partes a executar a ação, reforça o compromisso da liderança com as entidades parceiras do terceiro setor e favorece a implementação da ação internamente ao governo e externamente, neste caso, contribuindo também para auxiliar o enfrentamento a possíveis pressões políticas (COMUNITAS, 2021). As pressões políticas, características do clientelismo brasileiro (Nunes, 2017), são forças importantes que fazem parte da cultura político-administrativa brasileira e que podem criar obstáculos à introdução de processos seletivos com participação ampla, aberta e pautados no mérito. Longo (2007); Siedentopf (1990); Manning *et al.* (2009); e Möltgen (2012) destacam a influência que a cultura político-administrativa têm na implementação de iniciativas reformistas da área de gestão de pessoas.

Nesse sentido, o Entrevistado 5 ressalta um aspecto importante sobre o Transforma Minas, ao aduzir que, apesar de se tratar de uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, o processo seletivo do programa é pautado em regras e procedimentos que visam prover o cargo de gestor com um perfil adequado. No entanto, destaca que tais regras trazem flexibilidade para garantir que os cargos sejam providos por meio de critérios técnicos, e não de forma engessada, por meio de indicações políticas, típicas do clientelismo destacado por Nunes (2017).

Eu não sei se isso pode ser chamado de flexibilização, mas eu achei que foi um grande avanço (aí você me fala se eu estiver indo para uma linha de raciocínio errada) a questão, por exemplo, do Transforma Minas, de seleção de gestores por meio de um processo seletivo objetivo. Você pode falar que isso, na verdade, não é uma flexibilização, que a gente está sendo mais restrito ao invés de permitir.

Eu acho incrível, o Transforma realmente foi transformador. Eu acho que a tendência é ele só ser ampliado cada vez mais, ter essa obrigatoriedade de ser feito um processo seletivo para você selecionar os gestores das áreas. Acho que você ganha assertividade nisso, a seleção se torna muito mais eficaz, se torna muito mais correta. Você pega a pessoa certa para aquele cargo. Eu acho que isso também dá transparência para todo o processo, e isso é muito importante. Você fica sabendo quais foram as regras do jogo desde o início. Você não acha que a pessoa foi simplesmente indicada por uma questão de conhecer alguém ou ter algum contato (E5)

Interessante notar que, nas experiências dos concursos públicos e dos processos seletivos simplificados, observou-se um excesso de rigidez do marco legal que influenciava negativamente a flexibilização da política de gestão de pessoas. Por outro lado, como no caso dos cargos em comissão, não havia processo seletivo e, conseqüentemente, um regramento para tal, a instituição de um procedimento fundamentado na gestão por competência, com a definição normativa de critérios técnico-profissionais para a seleção de cargos de liderança, contribuiu positivamente para a flexibilização das iniciativas de RH. A regulamentação de um procedimento para processos seletivos de cargos em comissão de recrutamento amplo — com certo grau de normatização que garanta a prevalência de critérios técnicos em detrimento dos políticos — trouxe o equilíbrio entre o mérito e a flexibilidade (LONGO, 2007), necessário em países onde há uma cultura patrimonialista como a brasileira.

O fato de o programa ter se iniciado de forma abrangente, atendendo a todo o governo do estado, é apontado por Comunitas (2021), em relatório institucional, como um fator que contribuiu para implementação da iniciativa, uma vez que “permitiu que os resultados positivos fossem observados em vários órgãos ao mesmo tempo, o que facilitou a institucionalização da iniciativa” (COMUNITAS, 2021). A realização do processo de atração e seleção do Transforma Minas, de forma ampla, como fator que contribuiu para a implementação da iniciativa, traz uma

visão, de certa forma, oposta à de que o uso de projetos-piloto, para testar mudanças em população menor, contribui para a implementação de reformas, defendida por Longo (2007). A adoção de projetos-piloto possibilitaria testar a iniciativa em um pequeno número de órgãos, fazer eventuais ajustes necessários e, depois, ampliá-la e implantá-la de forma geral.

A iniciativa de seleção de lideranças do Transforma Minas considera os projetos prioritários e os desafios típicos de cada vaga, as trajetórias profissionais dos candidatos, competências técnicas e a aderência ao serviço público (SEPLAG, s/d). Cada processo seletivo é único, porque é realizado de acordo com o perfil mapeado para a vaga, possibilitando que sejam selecionados candidatos com as competências necessárias para alcançar os objetivos estratégicos do governo. Nesses termos, poder-se-ia considerar que a seleção de gestores do Transforma Minas é uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, uma vez que pode ser adaptada e aplicada com certa agilidade (BATTACHARYA *et al.*, 2005) para o alcance dos objetivos organizacionais. Nesse sentido, destaca o Entrevistado 5:

Pode ser considerado uma espécie de flexibilização. Para mim faz todo sentido. Eu acho incrível, o Transforma realmente foi transformador. Eu acho que a tendência é ele só ser ampliado cada vez mais, ter essa obrigatoriedade de ser feito um processo seletivo para você selecionar os gestores das áreas. Acho que você ganha assertividade nisso, a seleção se torna muito mais eficaz, se torna muito mais correta. Você pega a pessoa certa para aquele cargo. Eu acho que isso também dá transparência para todo o processo, e isso é muito importante. Você fica sabendo quais foram as regras do jogo desde o início. Você não acha que a pessoa foi simplesmente indicada por uma questão de conhecer alguém ou ter algum contato (E5).

No entanto, não obstante o processo de seleção do Transforma Minas ser passível de adequação e de rápida aplicabilidade — o que o caracterizaria como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas —, ainda ocorre, em grande parte, de forma centralizada, pela subsecretaria de gestão de pessoas da Seplag, o que o afasta de uma política efetiva de flexibilização de gestão de pessoas, na qual os órgãos e entidades estariam realizando tais processos seletivos com autonomia. Talvez, isto se deva pelo fato de o projeto ser relativamente recente e os órgãos e entidades ainda não terem tido tempo hábil para absorver o conhecimento e a expertise para realização dos processos seletivos de forma autônoma. No entanto, conforme depoimento do Entrevistado 13, a unidade setorial de RH atua como parceira nos processos seletivos do Transforma Minas, e o conhecimento sobre a metodologia tem sido repassado gradativamente para os órgãos e entidades demandantes.

Cada vez que o órgão me pede um processo de seleção, como meu parceiro, eu tenho que buscar a unidade de recursos humanos. E é algo virtuoso no programa, porque a gente quer levar esse conhecimento lá na

ponta. Que você saiba fazer uma boa entrevista, que você saiba analisar um currículo, que você saiba discutir determinadas questões, porque a gente discute em relação à motivação para o serviço público, o perfil e até questões que vão tangenciando o próprio processo seletivo. A gente tem isso muito forte com alguns órgãos, e outros nem tanto (E13).

Ainda que a política seja recente, é possível constatar que contribui para uma estratégia reformista destacada por Kliksberg (1994) e OCDE (2001), qual seja possuir um corpo gerencial habilitado para lidar com as especificidades da gestão pública. Ademais, está alinhada com o gerencialismo característico dos movimentos reformistas da *New Public Management*, perspectiva aderente ao perfil político-partidário da gestão 2019–2022.

Apresentadas as políticas de recrutamento e seleção, na seção seguinte vamos tratar da gestão por competências no governo de Minas Gerais e da sua relação com a gestão de desenvolvimento do servidor.

#### 7.6.2 Gestão por competências em Minas Gerais: base do modelo de gestão do desempenho

A gestão por competências é um modelo de gestão de pessoas que permite identificar quais comportamentos os funcionários deveriam ter para gerar os resultados esperados pela organização. Nesse sentido, as organizações deveriam atrair pessoas com os comportamentos desejados ou desenvolvê-los nos servidores da organização. Este modelo pressupõe que a lógica das competências será utilizada como eixo condutor de todos os subsistemas de recursos humanos: seleção de pessoal, planejamento de carreiras, sucessão, avaliação de desempenho e o desenvolvimento pessoal. Ademais, também requer a definição de políticas flexíveis de recursos humanos, alinhadas à lógica de competências (SIUGZDINIENE, 2006).

A partir de 2007, a gestão por competências foi definida como um dos eixos estruturantes da política de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, integrada à valorização do servidor e à meritocracia (BDMG e PUBLIX, 2013). Diferentemente da experiência do governo federal, a gestão por competências no governo de Minas Gerais está atrelada à gestão do desempenho, e não ao desenvolvimento dos servidores. Dias (2013) aduz que dois fatores influenciaram o desenvolvimento da gestão por competências no governo de Minas Gerais: a ineficiência do modelo de avaliação de desempenho individual (ADI) implementado em 2004 e os conhecimentos adquiridos e o processo de certificação ocupacional. Verifica-se, portanto, que a própria concepção do modelo de gestão por

competências na administração pública mineira nasce em um subsistema específico, e não como o eixo condutor de um modelo de gestão de pessoas.

Contudo, o fator que foi preponderante para a implementação da gestão por competências foi a necessidade de aprimorar o modelo de ADI, que apresentava sinais de esgotamento. Uma das principais fragilidades do processo de avaliação era a sua falta de flexibilidade, o que impedia a sua adequação aos diversos órgãos e entidades em que era aplicado (DIAS, 2013).

Importante ressaltar que a implementação da gestão por competências nasce de forma fragmentada na administração pública mineira, refletida nas ações do projeto Estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos, iniciado em 2007, quais sejam: *i*) mapeamento das competências básicas dos gestores; *ii*) certificação ocupacional para cargos considerados estratégicos; *iii*) programa de desenvolvimento gerencial; e *iv*) desenvolvimento de metodologia de avaliação de desempenho dos servidores (VIEGAS *et al.*, 2012).

Dias (2013) aponta que esta fragmentação reflete-se na adoção do conceito de competências e deve-se ao fato de que as ações supraelencadas foram desenvolvidas com baixo nível de integração entre elas, além de apresentarem motivações distintas para a utilização do conceito de competências. A certificação ocupacional tinha como motivação o recrutamento e seleção de ocupantes de cargos em comissão. O programa de desenvolvimento gerencial visava ao processo de desenvolvimento dos gestores. E a ação que buscava desenvolver nova metodologia de ADI aspirava à gestão do desempenho dos servidores (DIAS, 2013). O referido projeto estruturador ilustra o grau do desafio que o setor público enfrenta na integração das políticas de gestão de pessoas, uma vez que, no mesmo projeto, que é uma pequena parte de tais políticas, já são apontadas dificuldades de integração e alinhamento entre as ações que o compõem.

No que se refere ao mapeamento das competências gerenciais, primeiramente, foi instituído um grupo focal, integrado por servidores da Seplag, responsável pela condução do trabalho (JORGE *et al.*, 2013). Mas, posteriormente, foram envolvidos outros atores que integraram os grupos consultivo e contributivo ora citados. O envolvimento de outros atores no processo de construção da iniciativa — a exemplo de servidores de outros órgãos e as USRHs — contribui para aumentar a legitimidade administrativa, fator que pode favorecer a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas (POLLIT e BOUCKAERT, 2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012).



O trabalho de mapeamento do perfil dos gestores públicos foi orientado pela visão de futuro do governo de Minas . Gerais, que era o de “tornar Minas o melhor estado para se viver” e tinha como objetivo identificar quais as competências que todo gestor público deveria possuir para conseguir entregar os resultados definidos na estratégia governamental. Esse perfil foi composto por sete competências gerenciais: *i)* orientação para resultados; *ii)* visão sistêmica; *iii)* compartilhamento de informações e conhecimentos; *iv)* liderança de equipes; *v)* gestão de pessoas; *vi)* competência técnica; e *vii)* comportamento inovador.

Além das competências gerenciais, em 2008, iniciou-se um projeto de mapeamento de competências e gestão do desempenho, com o objetivo de desenvolver uma metodologia de mapeamento de competências e de construir um modelo de gestão do desempenho com base em competências. A administração pública mineira considera como competências “o conjunto de contribuições efetivas do servidor para o alcance de resultados institucionais cada vez melhores, utilizando seus conhecimentos (saberes), habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer), em seu contexto de trabalho” (JORGE, 2013).

Em 2009, foi iniciado o trabalho para o mapeamento das competências essenciais, que foi realizado por um grupo de trabalho composto por especialistas de alguns órgãos e entidades e de uma consultoria especializada (BDMG e PUBLIX, 2013). A trajetória percorrida para a realização desse mapeamento compreendeu etapas que envolviam a participação de servidores de outras organizações da administração pública e representantes das USRHs dos órgãos e entidades envolvidos (JORGE, 2013), o que evidencia que houve uma tentativa de construção descentralizada desta política de RH, o que a aproxima do conceito de flexibilização descentralizada de RH.

Dada a natureza dessa iniciativa de RH, ela foi implementada gradativamente nos órgãos e entidades, seguindo a lógica de projetos-piloto, defendida por Longo (2007) como um fator que pode influenciar positivamente a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas. A primeira fase do projeto foi realizada em 2009, com ajuda da consultoria contratada, na qual foram construídos os perfis de competências essenciais em quatro Secretarias de Estado. Na segunda fase, em 2010, foram realizados mais dois processos de mapeamento, e, em 2011, cinco órgãos tiveram perfil de competências definidos nesse período (BDMG, 2013; JORGE, 2013). A implementação gradativa é uma estratégia que possibilita o aperfeiçoamento contínuo da política à medida que vai sendo implementada em grupos menores de órgãos e entidades.

A partir da realização de um diagnóstico dos 11 mapeamentos de competência realizados, observou-se que havia uma convergência em relação a um conjunto de contribuições efetivas esperadas do servidor, as quais não se modificariam substancialmente com a realização de outros processos de mapeamento de competências. Assim, em 2012, foi criado o perfil das competências essenciais do servidor do estado de Minas Gerais, que compreende as seguintes competências: foco em resultados, foco no cliente, inovação, trabalho em equipe e comprometimento profissional (BDMG, 2013; JORGE, 2013).

A partir de 2013, o modelo das competências essenciais foi implementado em mais 36 órgãos e entidades que ainda não possuíam a avaliação por competência. Ressalta-se que todo esse esforço de mapear competências essenciais dos servidores é realizado para nutrir o modelo de gestão do desempenho, em especial, a avaliação do servidor. Nesse sentido, cada competência foi desdobrada em contribuições efetivas e conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas, com o objetivo de nivelar a compreensão sobre as competências e explicitar os critérios que subsidiariam a avaliação. Os órgãos que já tinham suas competências mapeadas poderiam escolher por mantê-las ou por adotar o perfil único das competências essenciais definidas para o servidor público mineiro (BDMG e PUBLIX, 2013). Esse movimento de definição de um conjunto padronizado de competências essenciais para a maioria dos órgãos e entidades revela um movimento no sentido contrário ao da flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas, não obstante a possibilidade de que, posteriormente, cada organização pudesse adaptar o modelo às suas especificidades. Essa estratégia foi adotada pela Seplag para implementação de várias iniciativas de RH: primeiro, o órgão central define a política com as diretrizes gerais e um modelo mais genérico que poderia ser imediatamente aplicado em todos os órgãos e entidades; depois, cada órgão e entidade poderia adaptar esse modelo às suas peculiaridades, conforme relato do Entrevistado 14:

Primeiro, eu acho que até o que marca um pouco esse período, a nossa experiência, a experiência de Minas Gerais, até em relação a outras iniciativas, é que, de fato, a gente optou por fazer uma Política Central primeiro, com parâmetros gerais, um modelo geral, seja de avaliação desempenho, seja de carreira, seja do próprio acordo de resultados. E, depois, permitindo, em alguns aspectos, a flexibilização por parte do órgão e entidade, de acordo com as suas especificidades (E14).

A Seplag também sugere que as competências essenciais e as gerenciais sejam revisadas para fins de avaliação e atualização dos respectivos perfis quando houver mudanças no planejamento governamental, tendo em vista que a elaboração dessas competências é diretamente vinculada à estratégia e às prioridades governamentais vigentes (SEPLAG, s/d), ao

menos, em tese. A ideia de que as competências devem suportar o desempenho e os resultados definidos na estratégia de governo reforça a finalidade da utilização de políticas flexíveis de gestão de pessoas. O depoimento do Entrevistado 2 elucida este aspecto:

A ideia era muito bacana: “quais são as competências necessárias para o alinhamento da estratégia?” (...). Mas eu acho que seria um instrumento muito interessante para trabalhar esse alinhamento com a estratégia. Porque aí eu teria metas quantitativas de um lado, no acordo de resultados, e a questão das competências, qualificando quais seriam as competências necessárias para auxiliar nesse processo de resultados (E2).

Definido o perfil de competências essenciais dos servidores da administração pública mineira, a equipe da Seplag passou a se dedicar ao desenvolvimento de uma metodologia para mapear as competências técnicas, com o objetivo de complementar o modelo de competências do governo de Minas Gerais a partir das três tipologias: *i)* competências gerenciais; *ii)* competências essenciais dos servidores; e *iii)* competências técnicas. O mapeamento de competências técnicas tem o propósito de definir perfis requeridos para desempenhar determinada função, exercer um cargo ou atuar em uma área específica. A Seplag coordena e acompanha o mapeamento de competências técnicas junto aos órgãos a partir de uma metodologia específica. Os órgãos/entidades que identificarem a necessidade de mapear competências técnicas devem oficializar a demanda para análise e anuência da Seplag. Para o mapeamento de competências técnicas, também se percebe um viés centralizador na atuação da Seplag, que reforça o papel de coordenação e controle da política e da implementação das iniciativas de RH em todos os órgãos e entidades da administração pública mineira.

Não obstante, o processo de mapeamento de competências técnicas tem sido realizado de forma gradativa e pela sua natureza não poderá ser implementado de forma padronizada, a exemplo das competências essenciais. As competências técnicas são afetas às carreiras e funções exercidas nos órgãos e entidades, que, naturalmente, são diferentes entre si, porque consideram a diversidade de atuação e as especificidades das organizações da administração pública mineira. Nesse sentido, o mapeamento de competências técnicas tende, naturalmente, a configurar-se como uma iniciativa de flexibilização da gestão de pessoas. O Entrevistado 3 destaca que o mapeamento de competências técnicas aproxima o órgão da sua realidade, o que pode favorecer a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, em especial no que tange à adequabilidade, premissa destacada por Bhattacharya *et al.* (2005).

Então, não reflete ainda o que a gente gostaria, mas já traz uma melhoria perto do que era e vai evoluir. A gente já tem para o segundo semestre, a proposta de criar uma ação que os órgãos vão se desenvolver, para

eles mapearem suas competências técnicas. Assim, o órgão que tiver interesse vai fazer a sua ação de desenvolvimento, vai ver se enquadra naquele perfil e ele vai começar a trabalhar dentro da sua realidade, e o RH se preparando para conhecer a sua realidade e trabalhar as competências de acordo com que ele faz exatamente (E3).

Alguns órgãos e áreas já tiveram suas competências mapeadas, conforme relatos do Entrevistado 3, dentre os quais se destacam a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, Controladoria Geral do Estado, bem como do setor escolar.

O mapeamento de competências hoje a gente está com ele todo na SEJUSP. A OGE, nós montamos, mas não foi publicado. A CGE, nas auditorias setoriais, já trabalham com esse formato também, a avaliação deles é específica. A AGE também tem uma resolução conjunta específica, mas não foi por mapeamento de competência. Nós fizemos esse que é do gestor escolar que ficou muito interessante. Nós estávamos trabalhando, ainda em andamento, com a Fundação Hemominas, só que a Fundação, acho que até em função da pandemia, de todas as questões que eles estão passando, nós não conseguimos caminhar com eles lá, então ficamos esperando retorno (E3).

Segundo o discurso institucional, a conclusão da trilogia do modelo — competências essenciais, gerenciais e técnicas — formaria uma base comum para a condução da política de gestão de pessoas por competências em Minas Gerais. O mapeamento integral de competências possibilitaria um alinhamento com a estratégia de governo, constituindo uma base comum que contribui para a integração e orientação dos subsistemas de provimento, desenvolvimento, gestão de carreiras e remuneração (JORGE, 2013; SEPLAG, s/d).

Estudos empíricos realizados por Dias (2013) apontam que seis fatores contribuíram para a implementação da gestão por competências no governo de Minas : *i)* apoio da cúpula da alta administração; *ii)* qualificação dos atores envolvidos; *iii)* a escolha das quatro secretarias que participaram da implementação inicial do modelo; *iv)* o *know-how* da SEF; *v)* a criação do grupo de trabalho multidisciplinar; *vi)* adequação do edital às necessidades do projeto.

O apoio da alta liderança do governo foi facilitado também porque a dirigente máxima da Seplag conhecia tecnicamente o tema e deu forte apoio à implementação do projeto de mapeamento das competências. Longo (2007) destaca a relevância do apoio da alta administração para o êxito da implementação de projetos de RH.

A escolha de quatro secretarias que participaram da implementação inicial do modelo caracteriza um fator de influência positivo na implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas apontado por Longo (2007): o uso de projetos-piloto, que preconiza a aplicação de políticas para uma população menor, antes de ampliá-las e implementá-las de forma geral.

A qualificação dos atores envolvidos também foi um fator que facilitou sobremaneira a implementação do projeto, tendo em vista que o conhecimento e capacitação técnica prévios, especialmente de alguns servidores da equipe da Seplag e da SEF, fizeram com que o projeto fluísse com mais facilidade. Nesse sentido, destaca-se o *know-how* da SEF com a gestão por competências, uma vez que, na referida Secretaria, já havia um trabalho prévio de competências iniciado. Assim, a equipe da SEF viu no projeto de mapeamento de competências uma motivação para a concretização de um trabalho que já havia se iniciado há algum tempo na mencionada Pasta. A presença de um corpo diretivo preparado para implementar as ações de reforma é destacada por Longo (2007) e Ruffini (2000) como fatores que influenciam positivamente a implementação de reformas de gestão de pessoas.

A legitimidade administrativa destacada por Pollit e Bouckaert (2000); Longo (2007); Manning *et al.* (2009) e Möltgen (2012) como um fator que impacta positivamente a implementação de reformas na área de RH pode ser evidenciada pela estratégia adotada pela Seplag de montar um grupo multidisciplinar para implementação do projeto. O referido grupo continha servidores das quatro secretarias envolvidas na primeira fase de implementação do projeto, espaço onde todos os aspectos do projeto foram construídos e amplamente debatidos entre os participantes, a fim de dirimir divergências e alinhar o entendimento sobre o modelo que poderia ser efetivamente aplicado na administração pública mineira (DIAS, 2013).

Dias (2013) destaca alguns elementos que atuaram como entraves à adoção do modelo de gestão por competências no governo de Minas Gerais: *i)* entraves legais; *ii)* resistência a mudanças; *iii)* distanciamento entre metodologia e usuário final; *iv)* falta de homogeneidade das Secretarias participantes do projeto; *v)* falta de integração entre os subsistemas de RH; e *vi)* desalinhamento no início do processo de avaliação por competência.

No que tange aos entraves legais, a implementação da gestão por competências encontrou óbices legais que limitaram a amplitude do modelo de gestão por competências. Destaca-se o subsistema de provimento, que depende da realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos da Constituição da República, que não possibilita a avaliação de competências dos candidatos, nos formatos nos quais têm sido realizados e em consonância com o entendimento do Judiciário. Manning *et al.* (2009) apontam que o grau de maleabilidade dos arranjos administrativos e o grau de rigidez do marco legal são fatores que impactam a introdução de iniciativas de flexibilização de RH nas reformas da administração pública.

A resistência às mudanças por parte de alguns servidores, especialmente por desconhecimento e dúvidas sobre o tema ou por ruídos na comunicação, foi enfatizada por Dias (2013) como um entrave, que se relaciona com a legitimidade administrativa necessária para implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas (POLLIT e BOUCKAERT, 2007; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012). Vale observar que a legitimidade administrativa foi um fator que influenciou positivamente a elaboração da política de gestão por competências, por meio do envolvimento de servidores de equipes multidisciplinares de vários órgãos. Todavia, no momento da implementação, a resistência dos servidores se mostrou presente, segundo Dias (2013), porque o processo de comunicação com os servidores foi insuficiente para engajá-los no processo de implementação da gestão por competências. Ademais, as equipes multidisciplinares que atuaram no modelo inicial tinham um número muito reduzido de servidores, o que não permite concluir que havia um alinhamento e abertura para discutir a gestão por competências com os servidores estaduais.

O distanciamento entre a metodologia e o usuário final foi outro entrave à implementação da gestão por competências. A forma como o processo de mapeamento de competências foi realizado, contemplando competências muito abrangentes, muitas vezes distancia o modelo proposto da realidade dos servidores. Outro fator destacado como dificultador foi o desalinhamento no início do processo de implementação do modelo, dado o despreparo dos gestores para lidar com a gestão por competências (Dias, 2013), fator destacado por Longo (2007) e Ruffini (2000) como capaz de influenciar a implementação de iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas.

Também se apresenta como um fator importante de influência a falta de preparo e de estrutura das áreas de RH para lidar com o modelo de gestão por competências. A maioria das unidades setoriais de RH do governo de Minas não são valorizadas, realizam atividades de natureza mais operacional e não têm atuação mais estratégica. A falta de integração entre os subsistemas de RH também é considerada por Dias (2013) como um entrave à implementação da gestão por competências, que é fortemente vinculada à avaliação de desempenho, mas possui vínculo mais fraco, ou inexistente com outros subsistemas de gestão de pessoas.

A implantação de um modelo de gestão por competências é uma iniciativa que pode contribuir para o alcance da estratégia organizacional, conforme destacado por Wright *et al.* (1998), uma vez que possibilita que os indivíduos flexibilizem a sua atuação a fim de adaptá-la às demandas do ambiente nos quais as organizações estão inseridas, com o objetivo de alcançar patamares superiores de resultados organizacionais. Ademais, a gestão por competências é um

modelo de gestão de pessoas que têm a flexibilidade na sua essência, possibilitando que as práticas de RH da organização possam ser adaptadas e aplicadas em várias situações, bem como que possa ser aplicada com a velocidade necessária (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). A gestão por competências pode propiciar flexibilidade à organização (BERTRAND, 2005) e alinhar as ações de gestão de pessoas às necessidades da organização e dos indivíduos (DUTRA, 2008; SILVA e FERREIRA, 2006). Assim, o modelo permite que a organização tenha capacidade de alterar parâmetros do alinhamento estratégico de gestão de pessoas, quando as dinâmicas organizacionais ou as suas orientações estratégicas relevantes se alterarem.

Na seção seguinte, será tratado o tema da gestão do desempenho, subsistema que passou por algumas transformações no governo de Minas ao longo do período de 2003 a 2020.

### 7.6.3 Gestão do Desempenho

A gestão do desempenho é um processo contínuo e já passou por algumas transformações no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020. Num primeiro momento, foi instituída no contexto da reforma gerencial do Estado implementada em 2003 e tratada como um instrumento para implementação do modelo meritocrático da administração pública e da Nova Gestão Pública (SILVA *et al.*, 2006). A avaliação de desempenho foi uma das ações prioritárias do projeto Estruturador "Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública", cujo objetivo principal era disseminar a cultura de avaliação fundamentada na meritocracia (BDMG e PUBLIX, 2013; RIBEIRO *et al.*, 2011).

A Avaliação de Desempenho Individual (ADI) foi instituída pela Emenda à Constituição do Estado n.º 57, de 2003, e regulamentada pela Lei Complementar n.º 72, de 2003, e pelo Decreto n.º 43.672, de 2003. O processo de tramitação legislativa da avaliação de desempenho ocorreu juntamente a demais ações que integravam a reforma do Estado. Um dos principais pontos de discussão da reforma do Estado estava exatamente no fato da perda do cargo por insuficiência de desempenho, evento que poderia se concretizar em razão de resultados insuficientes da avaliação de desempenho. Nesse sentido, a proposta de Lei Complementar n.º 26 de 2003 foi objeto de muito debate na ALMG, envolvendo lideranças sindicais e arranjos com o Poder Executivo.

A metodologia da ADI estava baseada em 11 critérios, para todos os órgãos e entidades envolvidos, o que possibilitou que fosse implementada simultaneamente em 61 órgãos e

entidades, abrangendo mais de 95 mil servidores. Nesta fase, os critérios e a metodologia adotados eram representados por um único instrumento de avaliação que agregava questões comportamentais e de desempenho, numa visão mais tradicional de gestão do desempenho (BDMG e PUBLIX, 2013). Havia a possibilidade de os órgãos adaptarem seus instrumentos de ADI de acordo com a suas especificidades. Na implementação do modelo inicial da ADI, também se observa uma estratégia centralizadora da Seplag, assim como ocorreu na implementação do modelo de competências essenciais para grande parte dos órgãos e entidades.

As estratégias adotadas para a implementação do processo da ADI, nessa primeira fase, foram subdivididas em duas etapas. A primeira foi orientada para as ações referentes à disseminação das informações sobre a ADI e abrangeu a capacitação dos agentes do processo, uma ampla divulgação da ADI, as adaptações da metodologia e dos procedimentos para adequação às especificidades de alguns órgãos e as alterações na legislação. Esta estratégia é aderente ao fator de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas destacado por Ruffini (2000) e Longo (2007) que ressalta a necessidade de um corpo diretivo para implementar as ações da reforma, inclusas as iniciativas de RH.

A segunda etapa contemplou o efetivo e sistemático acompanhamento da ADI junto a órgãos e entidades, por meio da realização de visitas técnicas e da prestação das orientações e dos subsídios necessários para a implementação do processo (SILVA *et al.*, 2006). Destaca-se que ambas as etapas aconteceram após a aprovação da legislação, com o modelo de ADI previamente definido. Com o objetivo de dar suporte à implementação da ADI, foi implantado o Sistema de Avaliação de Desempenho (SISAD), que informatizou todo o processo de avaliação de desempenho, possibilitando maior controle e monitoramento da ADI e agilidade no acesso e na consolidação das informações (RIBEIRO *et al.*, 2011).

Segundo Ribeiro *et al.* (2011), a ADI foi fundamental para a busca do alinhamento dos servidores com as novas demandas de trabalho e para gerar subsídios para viabilizar uma maior integração das políticas de gestão de pessoas, tendo em vista que o resultado da avaliação de desempenho gerava reflexos em vários subsistemas: *i)* nas carreiras, era utilizado como critério para evolução na carreira; *ii)* era critério para o cálculo da remuneração variável; *iii)* subsidiava a política de desenvolvimento do servidor, definindo que servidores com desempenho insuficiente necessariamente passariam por processos de treinamento, capacitação e/ou desenvolvimento; *iv)* era definidor para que o servidor perdesse o cargo público por insuficiência de desempenho.



Após diagnóstico da implantação da ADI nesses primeiros anos, a Seplag juntamente as USRHs de alguns órgãos constataram a necessidade de elaborar uma metodologia de avaliação que pudesse contribuir de forma mais efetiva como resultados institucionais, que propiciasse o desenvolvimento de competências essenciais aos servidores e a integração entre os subsistemas de RH. “O modelo adotado na primeira fase demonstrou oportunidades de melhoria, deixando claro que a avaliação não estava gerando uma real mensuração do desempenho de cada servidor, nem estava alinhada às estratégias institucionais” (RIBEIRO *et al.*, 2011). Observa-se que a proposta de aprimoramento do modelo da ADI estava em consonância com uma busca por maior flexibilidade, tendo em vista o desejo de que a referida iniciativa de RH gerasse maiores contribuições para os resultados do governo.

Assim, em 2007, numa nova fase, buscou simplificar e flexibilizar o modelo de ADI, com o objetivo de contemplar as especificidades das diversas áreas da administração pública mineira. Iniciou-se, assim, um projeto de revisão da política de gestão do desempenho, a partir de um modelo fundamentado em competências, abarcando novos métodos, instrumentos e filosofia de gestão do desempenho (BDMG e PUBLIX, 2013).

A experiência da certificação ocupacional foi um fator que impulsionou a incorporação de competências no modelo gestão do desempenho da administração pública mineira (DIAS, 2013). O novo modelo de avaliação de desempenho implementado em 2008–2009 foi construído em parceria com uma consultoria e com a participação de alguns órgãos e entidades, conforme já explicitado na seção anterior ao tratar do mapeamento de competências essenciais no governo de Minas Gerais.

A utilização das competências como fundamento da gestão por desempenho perpassa pelo propósito de trabalhar o alinhamento das pessoas com as estratégias das organizações do governo, por meio da definição e do desdobramento de competências, metas e resultados de um nível organizacional para o nível do indivíduo. Esse processo de desdobramento de resultados e competências também orienta a política de gestão de pessoas de forma integral, trazendo diretrizes para a organização trabalhar como proverá, capacitará, fará a gestão da carreira e remunerará seus profissionais. “As competências essenciais seriam os novos critérios de avaliação, vinculados às estratégias dos órgãos, que substituiriam os critérios utilizados na avaliação de desempenho originalmente concebida na primeira geração do Choque de Gestão” (RIBEIRO *et al.*, 2011).

No novo modelo de gestão do desempenho, a avaliação de desempenho passou a representar uma das quatro etapas (item *iii*) do ciclo da gestão do desempenho, quais sejam: *i*)

o planejamento do desempenho junto ao servidor, com o objetivo de definir acordos de desenvolvimento individuais e a contratação de metas e de ações; *ii*) o acompanhamento do desempenho, por meio de eventos específicos de monitoramento e ações que visem à orientação dos profissionais; *iii*) a avaliação de desempenho, que objetiva mensurar os resultados alcançados e a evolução das competências profissionais em função das ações de desenvolvimento que foram executadas ao longo do ciclo; *iv*) o *feedback*, que trata da devolutiva sobre o desempenho do servidor com base na avaliação realizada, com oportunidades de definir planos de melhoria e reconhecer os resultados alcançados e as competências desenvolvidas (RIBEIRO *et al.*, 2011).

O processo de Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos (ADGP) foi regulamentado pela LC n.º 71, de 2003, e pelo Decreto n.º 44.986, de 2008. A ADGP foi concebida considerando-se as competências dos gestores públicos de Minas Gerais: orientação para resultados, visão sistêmica, competência técnica, gestão de pessoas, comportamento inovador, liderança de equipes e compartilhamento de informações e conhecimentos. Na mesma linha metodológica das competências essenciais, também foram definidos descritores de desempenho para as competências gerenciais, os quais constavam do instrumento de avaliação dos gestores públicos. O modelo da ADGP foi menos adaptado às realidades dos órgãos e entidades ao longo do tempo. Um caso de destaque, que abrangeu um número significativo de gestores, refere-se aos Diretores Escolares da Secretaria de Estado de Educação, conforme relato do Entrevistado 8.

A gente acabou de desenvolver, junto com a Seplag, uma avaliação de desempenho específica para gestor. Os nossos diretores de escola eram avaliados como um gestor comum; hoje é totalmente diferente a sua avaliação, ela é específica e segue todas as metas. Eles têm metas a serem atingidas, indicadores de escola. (...) Tudo o que é específico para o diretor de escola. Ficou muito mais fácil para o superintendente avaliar. O *feedback* que a gente teve foi maravilhoso! Só que a gente sabe que isso é aqui e ali e em mais outro lugar. Talvez, se todo mundo conseguisse fazer uma avaliação específica do seu servidor, da sua carreira, de competências, facilitaria muito a vida dos gestores (E8).

O depoimento do Entrevistado 8 elucida a importância de ter flexibilizado a ADGP dos gestores para os Diretores de Escola, ressaltando que as adaptações realizadas para atender às especificidades da função gerencial dos diretores de escola tornaram o instrumento mais fácil de ser aplicado e mais aderente à realidade do cargo.

O modelo de gestão do desempenho evoluiu no período de 2003 a 2020, saindo da adoção de um instrumento de avaliação de desempenho baseado em critérios para o modelo de

gestão de desempenho por competências, que pode ser flexibilizado para atender, por exemplo, às especificidades dos órgãos e entidades, de carreiras, de unidades administrativas e de tipos de cargos, a exemplo dos cargos gerenciais. O relato do Entrevistado 7 apresenta a percepção de evolução do modelo ao longo do tempo, em especial com os avanços para a avaliação pautada em competências técnicas.

Mas eu acredito que teve um avanço muito grande de 2003 até agora; o simples fato de ter mudado da avaliação de desempenho para a gestão do desempenho. As mudanças de avaliações pautadas em pontualidade – que na verdade é um dever –, isso você avalia cortando falta, cortando ponto. Isso é uma obrigação, não é algo que tenha que ser avaliado como desempenho. E passou para a gestão por competências essenciais, em alguns órgãos, já algumas situações, por competências técnicas. Ainda que em pouco número, mas já tem gestão por competência técnica (E7).

A Avaliação Especial de Desempenho (AED) é a avaliação do servidor durante o período de estágio probatório, prevista na Constituição da República no art. 41, § 4º da Constituição da República, que também integra o modelo de gestão do desempenho em Minas Gerais. O principal objetivo da AED é apurar a aptidão e a capacidade do servidor para o exercício do cargo efetivo para o qual foi nomeado, por meio de avaliação realizada por uma comissão, exigência prevista na CR. O procedimento de avaliação especial de desempenho foi aprimorado a partir de 2004, por meio do Decreto n.º 43.764, de 2004, seguindo as mesmas metodologias e instrumentos da ADI, razão pela qual o presente estudo não detalhará este tipo de avaliação.

À medida que a ADI evoluía, também era aprimorada a AED, culminando no modelo de gestão do desempenho baseado nas competências essenciais do servidor do governo de Minas Gerais, regulamentado pelo Decreto n.º 45.851, de 2011. Este regulamento, além da AED, trata do procedimento do estágio probatório.

Além dos dificultadores identificados no processo de mapeamento de competências, já descritos na seção anterior, a internalização da gestão do desempenho por parte dos gestores e o reconhecimento dessa política como ferramenta gerencial são pontos importantes a serem aprimorados e que podem comprometer a efetividade da iniciativa. A própria avaliação de desempenho, que é apenas uma das etapas do modelo, ainda precisa ser realizada de forma mais efetiva, o que demanda um processo de sensibilização dos gestores e dos servidores (BDMG e PUBLIX, 2013). Tal fator também é apontado pelo Entrevistado 7, conforme relato a seguir:

Então se você faz uma avaliação de desempenho de forma adequada... porque esse até hoje continua sendo um dos gargalos, é a chefia

imediate ter a consciência de fazer uma avaliação de desempenho bem-feita, pautada em critérios objetivos, em entregas, em formas de você avaliar realmente, mensurar como está a entrega do servidor, quantitativamente e qualitativamente, e não aplicar na avaliação de desempenho uma nota pró-forma (E7).

A adoção de um modelo de gestão do desempenho está intrinsecamente ligada ao movimento reformista gerencialista da Nova Gestão Pública. A proposta de definir metas, resultados e competências para os servidores, por meio do desdobramento do planejamento estratégico das organizações, do monitoramento do desempenho individual, da mensuração dos resultados e da evolução do desenvolvimento de competências e do *feedback* pode contribuir para o alinhamento das pessoas à estratégia de governo desejável num modelo de gestão para resultados (KLIKSBURG, 1994; OCDE, 2001; UN/DESA, 2005). O Entrevistado 3 destaca os benefícios que um processo de gestão do desempenho bem feito pode gerar para toda a equipe, em especial, quando o gestor dá um *feedback* genuíno para o servidor que pode contribuir para o desenvolvimento dos seus subordinados.

... quando você tem uma avaliação bem feita e que o gestor dá um *feedback* para o servidor, por mais que você fale alguma coisa negativa para ele, “isso aqui não tá legal, isso precisa melhorar”, você vê a equipe tem uma maturidade melhor para caminhar, e você vê uma equipe mais madura para tomar decisões, uma equipe que é mais bem relacionada entre grupo e gestor. Você tem um diálogo mais franco, e até mais colaborativo, porque não vê o erro como um apontamento negativo, mas como um ponto de melhoria. E por isso, eu fazia essa discussão com a minha equipe. A avaliação de desempenho é esse instrumento e, se bem utilizado, você vê que a equipe amadurece, que ela busca crescer e se desenvolver (E3).

A legitimidade administrativa (POLLIT e BOUCKAERT, 2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012) foi um dos fatores que impactou a implementação da ADI. Nos momentos em que se fez presente, especialmente por meio do trabalho conjunto da Seplag com as USRHs e de um acompanhamento mais próximo dos gestores de equipe, houve menos resistência, maior e melhor fluxo de informação e formação e maior envolvimento dos órgãos e entidades para a implementação da ADI, conforme depoimento do E7.

Quando a gente foi construir as competências essenciais do SISEMA, nós fizemos uma construção conjunta não só da unidade da superintendência de gestão de pessoas do SISEMA, mas a equipe da Seplag, a superintendência de gestão de pessoas e a equipe técnica, vários indicados das superintendências do SISEMA como um todo. Então essa construção conjunta permitiu uma aproximação do que realmente seria competência essencial do SISEMA (E7).

Ao revés, a falta de comprometimento de dirigentes de alguns órgãos e das chefias imediatas, em sua grande maioria por desconhecimento do modelo de gestão do desempenho

ou pelo relacionamento entre gestor e servidor, impactou negativamente o referido processo, conforme relato do Entrevistado 8:

Acho que, por exemplo, as ferramentas de avaliação de desempenho são muito interessantes, apesar de eu ter “dois pés atrás” com a avaliação de desempenho. Eu sei que ela veio, obviamente, para melhorar, para trabalhar e melhorar desempenho e comportamento, competência de servidores. Mas eu, no meu fundo, no fundo, no fundo, até hoje acho que ela ainda não atinge o que ela deveria atingir. Não por conta dela, nem de quem faz a gestão na Secretaria de Planejamento, nem nada disso, mas dificuldade mesmo de relacionamentos de gestor com seus servidores (E8).

Ruffini (2000) e Longo (2007) destacam a relevância do apoio dos dirigentes como um elemento que influencia as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, e, no caso da ADI, este apoio foi fundamental para o êxito da implantação do modelo de gestão do desempenho.

Aqui, no nosso caso, o mais importante foi o titular. Foi a secretária comprar a ideia, primeira coisa. A partir do momento que ela não só comprou, como foi uma das que levantou a bandeira aqui dentro, e, enquanto isso não saiu, ela não sossegou, não saiu do meu pé e com cronograma ali, dia a dia. Os gestores têm que comprar a ideia, é fundamental, e principalmente, eu falo titular da pasta, é impressionante como que faz diferença um secretário de estado, por exemplo, ou um diretor geral de alguma coisa, pegar isso e divulgar e dizer que aquilo é importante (E8).

Elementos estruturais são apontados por Silva *et al.* (2006) como fatores que influenciaram o processo de implementação da ADI na sua primeira fase. A disponibilidade de recursos financeiros necessários para a implementação da ADI e a conexão da avaliação de desempenho com outros subsistemas de RH — como o de carreiras, remuneração variável e desenvolvimento — influenciaram positivamente a implementação da ADI. Por outro lado, outros fatores estruturais a impactaram de forma negativa, a exemplo da existência de irregularidades na situação funcional dos servidores, trazendo dificuldades para as USRHs identificarem os servidores a serem avaliados; insuficiência de informações sistematizadas, completas, estruturadas e atualizadas sobre os servidores; dificuldade de coordenação da ADI por parte dos órgãos e entidades que possuem unidades descentralizadas e falta de infraestrutura de pessoas em muitas USRHs. Vale destacar, contudo, que os fatores destacados por Silva *et al.* (2006) como aspectos que influenciaram positivamente a ADI são reconhecidos pelos Entrevistados 7 e 8 como benefícios que poderiam decorrer do modelo de gestão do desempenho mas que, na prática, não se concretizaram como tal.

Mas essa falta de compreensão, realmente do modelo, dos objetivos, acaba impactando negativamente e em várias situações, porque se você avalia de forma equivocada, ninguém precisa de desenvolvimento. Se você avalia de

forma equivocada todo mundo tem a mesma progressão na carreira, o mesmo desenvolvimento na carreira, e você acaba tendo uma equipe que você não consegue motivar a equipe para o mesmo objetivo comum. Isso eu acho que é um impacto negativo nos processos de uma forma geral (E7).

Eu sou muito crítica do processo de avaliação, não sei se você já percebeu, porque eu acho que ele seria uma ferramenta para desenvolvimento, porque é nele que a gente identifica os problemas, por exemplo, para desenvolver. Nossa, mas está longe disso, de todo mundo pegar o final do processo identificado: “Não, essa pessoa, essa nota reflete que ela está precisando de uma capacitação”. Ninguém faz isso, vamos falar a verdade (E8).

A cultura de avaliação ainda incipiente no setor público e a concepção de que a ADI era instrumento de demissão do servidor (SILVA *et al.*, 2006) apresentaram-se como elementos típicos da cultura da administração pública mineira que influenciaram de forma negativa a formulação e a implementação do modelo de gestão do desempenho. O receio de ser avaliado, a dificuldade de lidar com uma avaliação ruim e a possibilidade de perda do cargo são elementos que caracterizam a cultura administrativa da burocracia mineira, conforme pode ser percebido pelo relato do Entrevistado 3:

O que bateu naquele primeiro momento foi a exoneração, em 2003, quando foi divulgada a avaliação de desempenho. Nessa época eu já estava no estado, eu lembro que houve um medo, no choque de gestão: porque agora a gente pode ser exonerado, porque a gente não foi bem avaliado (...), porque vai depender do gestor: se ele não vai com minha cara, ele me avalia mal, e aquele medo da perseguição (E3).

Salienta-se ainda que a influência do legado histórico da gestão de pessoas em Minas Gerais, com mais de 10 anos sem aumento de salários no período que antecedeu a implantação da ADI, criou um sentimento de desconfiança, por receio de que os servidores pudessem ser ainda mais prejudicados, exemplo típico da influência de políticas anteriores em políticas futuras — *path dependence* —, nesse caso manifestando-se de forma negativa. A influência da trajetória das políticas de flexibilização de gestão de pessoas também parece permeada por um sentimento de desconfiança e de falta clareza e compreensão da política de ADI.

Tal receio contraria os resultados da ADI ao longo do período de 2003 a 2020. As notas da ADI da grande parte dos servidores são muito altas — com médias anuais superiores a 85 e a moda anual é 100<sup>7</sup> —, o que demonstra que a nota mais frequente entre todos os servidores avaliados anualmente é 100. Tal fato vai de encontro ao receio de que os servidores possam ser prejudicados pela avaliação de desempenho. Ademais, conforme já relatado e

---

<sup>7</sup> Segundo relatórios fornecidos pela Seplag, que consideraram as notas de ADI do período de 2007 a 2020.

corroborado pelo Entrevistado 16, até 2020, o governo de Minas Gerais não havia demitido qualquer servidor estável por insuficiência de desempenho.

Nesse sentido, a atuação dos gestores de equipes é um elemento fortemente apontado pelos entrevistados como uma fragilidade do modelo de gestão de desempenho — e que influencia a flexibilização das políticas de gestão de pessoas —, uma vez que é o gestor de equipe que efetivamente implementa a ADI. Tal aspecto é ilustrado pelo depoimento do Entrevistado 3, ao mencionar sua experiência como gestor de RH de uma das entidades estaduais. Ademais, a realização de uma avaliação fidedigna por parte do gestor é fortemente impactada pela vinculação da nota da ADI à remuneração variável de várias carreiras do Estado, conforme relato do Entrevistado 3:

No processo em si, quando foi se vinculando pagamentos a essa gratificação, a essa avaliação, você distorce um pouco o processo. Porque eu não acho que isso tinha que estar diretamente vinculado. (...) A gente já teve uma situação em que o servidor, por causa de um ou dois pontos, virava um escarcéu, porque eu vou perder tanto na minha GIEF. E você não conseguia modificar nota.

O gestor, em contrapartida, para não ter o desgaste daquela confusão toda que aquela nota ia gerar, ele mantinha as notas. Para nós do RH, era muito comum ver o gestor chegar e falar para o RH dar um jeito, porque isso aqui não cabia na área dele mais. E a primeira conversa que eu fazia com ele era: “Mas como você avaliou ele ano passado?” Eles respondiam: “Ah, ano passado ele era 98”, e eu falava: “Mas ele nunca deu problema até o ano passado?” E vinha aquele discurso, e eu falava para ele segurar ele até ter um lugar para ir, porque na minha porta ele não vai ficar. Então essas são uma das questões da avaliação de desempenho (E3).

A ausência de compromisso dos gestores de equipe para atuarem como protagonistas do sistema de gestão do desempenho assim como a falta de tempo e o déficit de capacitação no uso eficaz do instrumental de gestão são apontados por Longo (2007) como uma das principais fragilidades observadas. Ademais, o autor também destaca a tendência de avaliar de forma homogênea os servidores a fim de escapar do conflito pessoal, aspecto que também se apresentou como fragilidade do modelo mineiro de gestão do desempenho. Segundo Bresser-Pereira, em todas as tentativas de se fazer a avaliação de desempenho no serviço público brasileiro, os chefes dos servidores atribuem nota máxima ou muito alta para todos. O ex-ministro conclui que os servidores públicos brasileiros se recusam a fazer avaliação de desempenho e que isto faz parte da sua cultura (BRESSER-PEREIRA, 2020), caracterizada pela gramática do corporativismo (NUNES, 2017).

Apresentadas e analisadas as mudanças e os fatores que as impactaram em relação à gestão do desempenho no período de 2003 a 2020, a seção seguinte tratará do planejamento dos postos de trabalho e da gestão de carreiras na administração pública mineira.

#### 7.6.4 O planejamento dos postos de trabalho e a gestão de carreiras

Um dos elementos estruturais do regime estatutário é a organização dos servidores públicos em carreiras. No governo de Minas Gerais, ainda há um número significativo de carreiras, que não estão estruturadas de acordo com as atividades a serem desempenhadas em função da estratégia das organizações. Ademais, os cargos possuem atribuições muito específicas, o que reduz as possibilidades de mobilidade (MARCONI, 2006).

Em 2003, o governo de Minas Gerais iniciou um processo de transformações substantivas na gestão de carreiras da administração direta, autárquica e fundacional. Após um período de 11 anos de estagnação, foi realizado um amplo e abrangente trabalho de reestruturação e implantação das carreiras do Poder Executivo Estadual (SILVA *et al.*, 2006). Um elemento importante das articulações para a aprovação das reformas propostas pelo governo Aécio Neves em 2003 foi o compromisso de encaminhar à ALMG os projetos de lei relativos aos planos de carreira dos servidores públicos civis do Poder Executivo até 31 de dezembro de 2003 (MINAS GERAIS, 2003a), expresso no art. 5º da EC n.º 57, de 15 de julho de 2003.

A reestruturação e implantação das carreiras dos servidores públicos estaduais é uma das ações do projeto Estruturador “choque de gestão”, inspirado nas reformas da *New Public Management*, que tinha como princípios o mérito e a profissionalização. A expectativa do governo de Minas era dar um primeiro passo para diminuir e minimizar as distorções e problemas existentes com a consciência de que todos os problemas não seriam sanados de uma só vez (SILVA *et al.*, 2006).

O início do processo de reestruturação das carreiras ocorreu com a elaboração das diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de leis referentes aos novos planos de carreira dos servidores do Poder Executivo Estadual, as quais foram consubstanciadas no Decreto n.º 43.576, de 2003. O referido decreto foi fruto de várias discussões promovidas em reuniões entre os representantes da Seplag e de entidades representativas dos servidores públicos estaduais. Silva *et al.* (2006) destaca que esse foi um dos fatores decisivos para o êxito do processo de reestruturação das carreiras, não obstante o Entrevistado 1 relatar que a participação do



sindicato nesse primeiro momento foi limitada. “Claro que a gente teve também discussões setoriais, reuniões com órgãos e entidades, principalmente com as unidades de RH, alguma participação dos sindicatos, embora, neste primeiro momento, bem limitada (E1)”.

No mesmo sentido, o Entrevistado 20 — representante de entidade sindical — reconhece que a participação ocorreu, não obstante ser limitada, conforme relato do Entrevistado 1.

Olha, eu não posso falar que nós não participamos. Nós participamos sim, mas a nossa participação era mais restrita, às vezes em reuniões pedidas por nós mesmos e outras vezes chamadas pelo governo do estado. O que eu pude observar é que não há uma disseminação das políticas de gestão para a categoria como um todo. Ela fica muito reservada ao governo do estado (E20).

O Decreto n.º 43.576, de 2003, definiu 14 grupos de atividades, os quais orientariam a reestruturação dos planos de carreira, com a finalidade de contemplar as peculiaridades de cada grupo, a saber: i) Gestão, Planejamento, Tesouraria, Auditoria e Político-Institucionais; ii) Agricultura e Pecuária; iii) Meio Ambiente; iv) Saúde; v) Previdência Social; vi) Educação Básica; vii) Educação Superior; viii) Ciência e Tecnologia; ix) Cultura; x) Desenvolvimento Econômico e Social; xi) Defesa Social; xii) Transportes e Obras Públicas; xiii) Tributação e Fiscalização; e xiv) Atividades Jurídicas. O Anexo 4 apresenta todos os grupos de atividades das carreiras, bem como a legislação referente a cada uma delas.

A reestruturação dos planos de carreiras desses 14 grupos de atividades ocorreu em três etapas distintas. Na primeira, foram definidos os quantitativos de cargos de provimento efetivo e a estrutura de carreiras, as transformações das classes de cargos anteriormente existentes nas novas carreiras e o novo modelo de evolução dos servidores nas novas carreiras. Esta primeira etapa demandou a realização de muitas reuniões entre a equipe técnica da Seplag e os representantes de órgãos e entidades integrantes de cada grupo de atividades, com o objetivo de elaborar os planos de carreiras, considerando as especificidades de cada grupo de atividades, bem como as diretrizes definidas no Decreto. A participação dos sindicatos foi ratificada pelo Entrevistado 17 — representante sindical —, conforme relato a seguir:

Aí nós fomos trabalhar a questão dos planos de carreira. E teve a participação dos sindicatos, sim. Todas as categorias que tinham sindicatos estavam ali representadas. Sentávamos na mesa aqui do sindicato. Inclusive, se a gente for buscar os arquivos dos jornais que nós tínhamos, nós temos várias e várias provas de reuniões e mais reuniões (E17).

Os anteprojetos de leis dos planos de carreiras dos servidores civis do Poder Executivo Estadual foram enviados para a ALMG, respeitada a data de 31 de dezembro de 2003. Os projetos de lei (PLs) tramitaram na Casa Legislativa estadual durante quase todo o ano de 2004,

sendo o último PL aprovado em 24 de dezembro. Nesse período, ocorreram várias discussões entre a Seplag e os representantes das entidades sindicais e os servidores, das quais decorreram propostas de emendas aos projetos de lei, muitas delas incorporadas durante as atividades parlamentares (SILVA *et al.*, 2006). Percebe-se, portanto, nessa primeira etapa do processo de reestruturação das carreiras, uma influência das entidades representativas dos servidores. Nesse processo, também foram fortalecidas carreiras finalísticas, conforme relato do Entrevistado 17:

Porque a implementação dos planos de carreira beneficiou algumas carreiras que são carreiras finalísticas, aí elas viraram realmente carreiras. Por exemplo: agente penitenciário, agente socioeducativo, não existia. Criado nesse modelo novo em Minas Gerais (E17).

A segunda etapa refere-se à elaboração dos PLs que instituem as tabelas de vencimento básico das novas carreiras e teve como objetivo reduzir as distorções causadas pela política remuneratória então vigente, bem como construir tabelas nas quais o desenvolvimento do servidor na carreira reflita uma evolução salarial, situação que, muitas vezes, não ocorria nas leis de carreiras anteriores. A primeira diretriz para a elaboração das tabelas de vencimento foi o limite do impacto financeiro decorrente da implementação de cada uma delas. Este limite foi definido considerando-se o crescimento vegetativo da folha de pessoal, a projeção da receita corrente líquida e do limite de 49% de gasto com despesa de pessoal definido na Lei de Responsabilidade Fiscal. O montante de recursos para a implementação dos novos planos de carreiras foi de aproximadamente 10% da folha total do funcionalismo, dividido de forma equânime entre os grupos de atividades. Também foi ponderada a regra geral de incremento de 3% por grau e 22% por nível de evolução na carreira. Consideradas essas diretrizes e sob a coordenação da Seplag, os representantes dos grupos de atividades gozavam de autonomia para definir as tabelas de vencimento básico das carreiras de seus quadros de pessoal. No entanto, percebe-se a influência da situação fiscal como um fator que influencia a flexibilização da política de gestão de carreiras, e, para que essa segunda etapa fosse realizada, vários critérios limitadores foram definidos pelo órgão central.

Os PLs que instituíram as carreiras da Educação Básica, Saúde e Educação Superior foram enviados para a ALMG em junho de 2005, e as demais carreiras foram enviadas em outubro de 2004, com vigência até 1º de setembro de 2005 e 1º de janeiro de 2006, respectivamente (SILVA *et al.*, 2006). Nessa segunda etapa, não obstante as diretrizes da Seplag, algumas carreiras mais fortes não cumpriram o limite de 10% de impacto, o que evidencia a influência do corporativismo nas definições remuneratórias das carreiras, apesar de limitações definidas pelo órgão central. Interessante notar como tais diretrizes do órgão central

foram, de certa forma, ignoradas pelo corporativismo de algumas carreiras, conforme relato do Entrevistado 1.

Nesse primeiro momento de reestruturação de carreiras, com a implementação delas em 2005/2006, a gente tinha uma diretriz geral que a suplementação, que não poderia gerar um impacto de mais de 10% na folha. Então essa era a diretriz, ela não foi observada para todos os órgãos e entidades, mas pelo menos esse era o norte. O grande desafio era de colocar tabelas, com estruturas totalmente novas, com esse limite de impacto de 10% (E1).

A terceira etapa do processo de reformulação dos planos de carreira contempla a publicação dos decretos que definem as regras de posicionamento dos servidores nas novas carreiras. Nesta terceira etapa, os órgãos e entidades não interferiram na definição das regras, as quais foram elaboradas de forma centralizada. O posicionamento foi concluído com a publicação de resoluções conjuntas entre Seplag e o órgão ou entidade interessada em que eram definidos os novos posicionamentos dos servidores (SILVA *et al.*, 2006).

As novas leis dos planos de carreiras foram definidas por grupos de atividades com o objetivo de abranger diversos órgãos e entidades com finalidades e competências afins, além de uma descrição mais ampla e genérica das atribuições dos cargos, abrangendo diversas categorias profissionais. Nesses termos, as carreiras passaram a contemplar servidores multifuncionais, com multitarefas, o que contribui para tornar o processo de renovação dos quadros de pessoal mais simples. Ademais, há um aumento das possibilidades de mobilidade dos servidores entre órgãos e entidades que possuem carreiras comuns, possibilitando que as necessidades de pessoal da administração pública possam ser atendidas com maior acuidade, provendo-se com agilidade a demanda de recursos humanos (SILVA *et al.*, 2006). Tais definições estão em perfeita sintonia com as políticas de flexibilização de carreiras, tendo em vista que possibilitam maior amplitude e, por consequência, maior mobilidade dos servidores, elementos importantes para que o órgão ou entidade consiga fazer as adaptações necessárias para o alcance de melhores resultados no governo.

Também foi criado o instituto de promoção por escolaridade adicional, por meio do qual o servidor conseguiria acelerar o seu processo de crescimento na carreira, comprovando escolaridade superior àquela exigida para o nível da carreira no qual estava posicionado (SILVA *et al.*, 2006).

Esta medida foi destacada por alguns entrevistados como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas. Todavia, não obstante conferir uma maior flexibilidade para o servidor evoluir na carreira, para o órgão ou entidade, esta iniciativa não foi considerada

como uma política de flexibilização de gestão de pessoas. No entanto, foi uma iniciativa que trouxe algumas consequências para a política de gestão de carreiras. Os Entrevistados 1, 9 e 17 apresentaram aspectos positivos e também negativos em relação à promoção por escolaridade adicional.

Porque eu lembrei de outro fator, que foi a promoção por escolaridade adicional, que foi uma iniciativa lá atrás, que era uma aceleração mesmo. Os servidores receberam muito bem isso, mas eles desvirtuaram a política. A política era para, talvez, valorizar quem já tinha, realmente - tinha muitos anos que não tinha as promoções e as progressões na carreira, era para o incentivo. Acho que levou muitos servidores a fazerem cursos, mas também, como eu estava na ponta, eu “peguei” servidores fazendo cursos que não eram aderentes com a própria carreira. Acho que foram mal dimensionados lá atrás os impactos disso, muito mal dimensionados.

Mas eu acho que lá atrás foi uma forma de se flexibilizar a política também, mas o Estado não tinha mecanismos de controle tão apurados, eu acho, para dar esse passo (E9).

... a promoção por escolaridade adicional que a intenção foi boa, foi valorizar o servidor, mas acabou seguindo um outro rumo. O Estado não conseguiu sustentar essa política, mantê-la em caráter permanente, e isso gerou uma judicialização (E1).

E aí as pessoas começaram também a se preocupar em estudar, porque o servidor do Estado estava adormecido. Era um gigante adormecido, porque o quadro permanente não oferecia nada que desse ânimo ao servidor, a não ser trabalhar seis horas para fazer outra coisa, em outro lugar; estar no Estado para ter um plano de saúde do IPSEMG; e aposentar no Estado. Não tinha outra visão de futuro a não ser essa na época do quadro permanente. Com essa questão da carreira e com a valorização, mudou. Aí praticamente todo mundo passou a querer estudar, se qualificar, mesmo com a idade um pouco avançada – teve gente que foi se formar ali, com 40 anos, mais de 40. Mas estudou. E esse estudo não só serviu para a vida dele, mas a dinâmica de serviço que o Estado foi ter depois desses anos. Para você ver: hoje a tecnologia entrou e não sai mais, não é? Só evolui. Então foi importante. E, também, a valorização salarial de todos, que foi para esse caminho (E17).

O principal aspecto negativo da promoção por escolaridade adicional é a falta de controle por parte do governo em relação aos movimentos de ascensão dos servidores na carreira, tendo em vista que o servidor consegue evoluir na carreira pelo aumento da sua escolaridade, reduzindo ou eliminando o implemento de tempo. Isto fez com que houvesse um *boom* de servidores estudando — aspecto positivo de tal iniciativa — o que, em tese, aumentou a qualificação dos servidores. Todavia, a administração pública não conseguia mensurar o impacto das promoções dos servidores na carreira, gerando aumentos das despesas com a folha de pagamento do funcionalismo quase imprevisíveis, com consequentes impactos na situação fiscal do Estado.

No período de 2007 a 2010, paralelamente à implementação dos mecanismos de desenvolvimento nas carreiras, foram instituídas gratificações vinculadas ao desempenho individual e institucional. A proposta de instituir mecanismos de remuneração variável para os servidores reforça a ideia do movimento gerencialista da *New Public Management*, que prevê a possibilidade de resultados diferenciados de acordo com o desempenho individual e das equipes de trabalho. Nesse período, foram instituídas gratificações vinculadas ao desempenho individual e institucional para servidores de carreiras de diversas áreas: meio ambiente, agricultura e pecuária, educação superior, tributação e arrecadação, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e pesquisadores em Ciência e Tecnologia em exercício na Fundação João Pinheiro (BDMG e PUBLIX, 2013).

Segundo o Entrevistado 1, durante o período de 2003 a 2020, o único momento em que houve uma diretriz de governo clara e abrangente para realizar um processo de reestruturação de carreiras, com diretrizes claras e alinhadas à estratégia de governo, foi em 2003. Concluída essa etapa de reforma das carreiras, as demais alterações foram objeto de intervenções pontuais para carreiras específicas, fruto de pressões de órgãos e entidades e de entidades sindicais.

Eu vejo mais como uma política mesmo, principalmente nesse período de 2003 a 2006, que a gente teve um grande processo de reestruturação. Aí, a gente teve num segundo momento várias mudanças de legislação que, eu vejo, foram mais motivadas por muita demanda sindical. Isso aí acho que principalmente de 2007 para cá, a gente vê uma pressão mais forte levando a alterações na legislação de carreiras e remuneração por uma pressão sindical e, também, demandas específicas de órgãos e entidades. Mas não mais aquela diretriz tão centralizada em torno da construção de um modelo específico (E1).

Em Minas Gerais, em 2010, foi vivenciado um momento marcante na gestão de carreiras da Educação Básica. Assim que foi definido o piso salarial da Educação, houve um pleito dos servidores para que o vencimento básico da carreira da Educação Básica fosse no mínimo igual ao piso salarial definido pela Lei Federal n.º 11.738, de 2008. Todavia, a composição remuneratória dos servidores da Educação Básica possuía muitas gratificações e adicionais, que incidiam sobre o vencimento básico, o que causaria um impacto na folha de pagamento insustentável — de 8,7 bilhões por ano, enquanto a folha total do funcionalismo totalizava 11 bilhões. Assim sendo, a equipe técnica da Seplag propôs uma alteração da carreira da Educação Básica mudando do regime remuneratório para o de subsídio, por meio da Lei n.º 18.975, de 2010. Nesse novo modelo remuneratório, os adicionais e gratificações foram

incorporados no valor do subsídio de cada um. O Entrevistado 1 relata o contexto que motivou a decisão do governo pela instituição do regime de subsídio.

O que motivou tudo isso foi a publicação da Lei Federal que instituiu o piso do magistério. Até então a gente tinha composição remuneratória das carreiras, e a da educação era a mais diversa, mais complexa possível, um valor de vencimento básico muito baixo e aí centenas de penduricalhos (E1).

O modelo remuneratório de subsídio da Educação Básica veio como solução para cumprimento do piso salarial frente à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que se manifestou sobre o tema, determinando que o valor do piso era o do vencimento básico, e não da remuneração, ou seja, não incluía as diversas vantagens e os benefícios recebidos pelo profissional da Educação ao longo da carreira. O impacto financeiro de tal decisão seria nefasto para o governo de Minas Gerais, que então propôs o modelo de subsídio para os profissionais da Educação, conforme depoimento do Entrevistado 1.

Aí chegou um momento em que saiu a decisão do STF determinando que o piso salarial deveria ser equivalente ao vencimento básico e a gente viu que se simplesmente convertesse e colocasse todos os penduricalhos incidentes sobre o valor do piso, não teria condições de pagar mais ninguém no Estado. E quebraria. E aí a solução que a gente encontrou foi fazer a incorporação de todas essas verbas uma parcela única que aí tem um outro modelo remuneratório de subsídio para conseguir viabilizar a implementação do piso (E1).

Essa mudança do regime remuneratório da Educação Básica gerou uma grande insatisfação por parte dos servidores da carreira, desencadeando a greve mais longa já ocorrida no governo de Minas Gerais com duração de 113 dias. O Entrevistado 20 — representante sindical — relata como foi percebida a mudança para o regime de subsídio pelos profissionais da Educação num primeiro momento e depois de um tempo em que foi adotada.

Depois, tiveram a questão do subsídio e aquilo nos “pegou de sola” e foi uma política adotada, voltada extremamente para a Educação, onde os outros servidores não tiveram perdas como nós tivemos. Foi muito ruim. Para mim, foi a pior política do PSDB, que foi a questão do subsídio. Apesar de que não podemos negar que, no primeiro momento, houve um avanço, houve um ganho. Mas que esse ganho se perdeu ao longo do tempo, tanto que nós pedimos para voltar com a política de vencimentos básicos novamente (E20).

Nesse contexto, o governo cedeu em relação a algumas demandas dos servidores e ficou acertada a formação de uma comissão para discutir os dois modelos de remuneração, aplicação do piso salarial proporcional no plano de carreiras dos professores, respeitando-se o tempo de serviço e escolaridade dos profissionais, prevendo um aprimoramento da carreira e

um reposicionamento a ser realizado entre 2012 e 2015. Em 2015, a Lei n.º 21.710, de 2015, acaba com o regime por subsídio para as carreiras da Educação Básica, retornando ao regime de remuneração. O Entrevistado 20 relata que o retorno do regime remuneratório para os servidores da Educação foi uma importante conquista.

Voltar o vencimento básico, para nós, era a vantagem de poder ganhar novos benefícios, como o biênio, o quinquênio que foi cortado da gente. Ganhamos o piso salarial integral, que foi uma grande vitória nossa, que se perdeu ao longo do tempo, porque em 2016, ele aplica o reajuste do piso e não paga o retroativo. A partir daí, nós não tivemos mais a valorização do Piso, porque os outros governos entendem que a gente já recebe o Piso na proporcionalidade. Mas, na lei, está escrito que o piso seria pago integral para a nossa jornada de 24 horas (E20).

Na gestão 2015–2018, a única carreira que foi contemplada foi a dos profissionais da Educação Básica. Apesar da realização de diversos estudos e reuniões com as entidades sindicais e associações representativas dos servidores, a situação fiscal do Estado inviabilizou qualquer proposta de alteração de carreiras que representasse aumento da folha de pagamentos dos servidores. O depoimento do Entrevistado 19 retrata como foi vivenciado esse momento no que tange às carreiras da administração pública mineira, apontando a realização de vários estudos, os quais não puderam ser utilizados em razão da situação fiscal do Estado.

Nós fizemos muitos estudos, estudos da viabilidade técnica e financeira de atendimento. Então a gente não simplesmente recebeu as demandas; por meio de grupos de estudo, nós sentamos, desenvolvemos a proposta com seriedade, desenvolvemos inclusive impacto financeiro, discutimos aquilo. A frustração final foi a não implementação desses estudos, mas eu tenho certeza de que eles ficaram na equipe, na Secretaria (E19).

Entre as carreiras do governo de Minas Gerais, as de atividades jurídicas, de Auditor e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) são carreiras transversais, ou seja, seus integrantes podem atuar em qualquer órgão ou entidade da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional do Poder Executivo. A forma de atuação transversal é semelhante para Auditores e Procuradores: eles podem atuar nas respectivas funções em todos os órgãos e entidades, estando tecnicamente subordinados aos respectivos órgãos de origem — Controladoria Geral do Estado e Advocacia Geral do Estado, respectivamente — e hierarquicamente subordinados aos titulares das organizações públicas onde estiverem em exercício. A transversalidade de tais carreiras possibilita que seus integrantes tenham mobilidade entre os órgãos e entidades da administração pública, respeitadas as atribuições específicas dos cargos.

Já os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental possuem um espectro maior de mobilidade, semelhante à carreira correspondente na administração pública federal. A amplitude das atribuições do EPPGG lhe confere uma gama de possibilidades de movimentação interna nos diversos órgãos e entidades do governo de Minas Gerais, tendo em vista as atribuições legais do cargo, caracterizando-se como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas. Tal mobilidade possibilita que o governo de Minas Gerais possa movimentar os integrantes da carreira entre os diversos órgãos e entidades, alocando-os de acordo com a estratégia de governo.

Destaca-se, ainda, a criação do Núcleo de Gestão da Carreira de EPPGG, unidade da Seplag criada pelo Decreto n.º 46.557, de 11 de julho de 2014, com a finalidade de gerir, apoiar a alocação e promover a gestão da carreira do EPPGG. Ao referido núcleo cabe a gestão da mobilidade dos ocupantes dos cargos de EPPGG, a partir da análise dos interesses do EPPGG e dos órgãos ou entidades onde estava em exercício e aquele que pleiteia uma vaga (OLIVEIRA *et al.*, 2020). A criação do Núcleo de Gestão da Carreira de EPPGG, dentro da Seplag, órgão responsável pela coordenação do planejamento estratégico do governo, possibilita que as alocações sejam feitas de forma a contribuir para as estratégias do Estado.

Além da gestão diferenciada, a carreira de EPPGG foi bastante valorizada a partir de 2012, por meio de aumentos remuneratórios, o que pode revelar um reconhecimento efetivo como carreira estratégica do governo. A remuneração do EPPGG é composta por uma parte fixa, vencimento básico e outra variável, a Gratificação por Desempenho e Produtividade Individual (GDPI). Houve um aumento escalonado concedido durante entre 2012 e 2014, por meio da Lei n.º 20.336, de 2012, que variou de 57,31% e 124,11%. Em 2014, por meio da Lei n.º 21.334, foi concedido um novo aumento escalonado nos anos de 2015, 2016 e 2017, representado por um aumento médio de 62% no valor da remuneração dos ocupantes da carreira de EPPGG (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Em 2019, a carreira de EPPGG tinha 696 membros em efetivo exercício no governo de Minas Gerais. A distribuição dos EPPGGs entre os órgãos e entidades tem ficado menos concentrada na Seplag, não obstante ainda reunir o maior número de EPPGGs (OLIVEIRA *et al.*, 2020). As restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a situação do equilíbrio fiscal do Estado, também contribuíram para uma menor concentração de EPPGGs na Seplag, uma vez que a maioria das turmas nomeadas a partir de 2016 foi alocada nas áreas prioritárias de Saúde, Educação e Segurança.



Analisando-se o período de 2003 a 2020, pode-se dizer que houve uma iniciativa de flexibilização da gestão de carreiras na administração pública mineira no período de 2003 a 2006, qual seja a reestruturação de todas as carreiras e também — em menores proporções — ao longo de 2012 a 2015, a instituição de modelos remuneratórios mais flexíveis, por meio da introdução da parcela remuneratória variável, conforme relato do E1: “Eu acho que teve uma fase de 2003/2006 que a gente conseguiu avançar bastante. (...) e teve um segundo momento entre 2010 e 2012, eu acho que a gente conseguiu [avançar] também (E1)”.

A construção de carreiras por grupos de atividades possibilitou maior mobilidade dos seus membros entre órgãos e entidades daquele grupo, descrição de atribuições mais amplas para os cargos, estrutura de carreiras contendo níveis de escolaridades diferenciados, bem como a introdução de carreiras transversais (SILVA *et al.*, 2006), conforme confirma relato do Entrevistado 1 (E1).

... a gente teve avanços em relação à flexibilização, por exemplo, especificamente na área de carreiras, quando a gente teve a instituição de carreiras mais amplas, algumas delas até transversais como é a de EPPGG, ou de Auditor, de Procurador do Estado, que possibilitam o exercício em vários órgãos; e as carreiras também definidas por grupos de atividades com perfil mais amplo. Isso eu vejo como uma medida que possibilita maior flexibilidade (E1).

No mesmo sentido, o Entrevistado 13 destaca a amplitude que as carreiras alcançaram com a reestruturação ocorrida no período de 2003 a 2005, com uma iniciativa importante de flexibilização de gestão de pessoas. Contudo, ressalta, ainda, que a agilidade de implementação, que também é premissa do conceito de Bhattacharya *et al.* (2005) adotado na presente pesquisa, deve ser relativizada por estarmos tratando do setor público.

... essa agilidade tem que ser relativizada, porque a gente está falando de setor público. Ela fica comprometida pelo trabalho necessário para que as políticas fossem entendidas e absorvidas, mas a amplitude dos cargos de carreiras, por exemplo, do plano de carreira foi inegável à época (E13).

O modelo mineiro de carreiras não sofreu influência de experiências internacionais. No entanto, a equipe técnica da Seplag se inspirou na experiência do governo federal para a construção de carreiras transversais e também chegou a fazer visitas técnicas em outros estados para conhecer experiências pontuais de carreiras, a exemplo da visita realizada ao governo do Espírito Santo, para conhecer melhor o modelo de remuneração por subsídio.

De outros países eu não vejo muita influência. Do governo federal, sim. Em vários momentos, buscamos subsídios nas políticas implementadas no governo federal, a própria questão da carreira ampla. Em outros estados talvez nem tanto. (...) Mas em algumas situações a gente também foi buscar modelos, por exemplo, chegamos a fazer visitas técnicas

no governo do Espírito Santo, na Bahia sobre algumas políticas, São Paulo também... Então existe intercâmbio com outros estados (E1).

A implementação dessa iniciativa de flexibilização da gestão das carreiras na administração pública mineira no período de 2003–2006 foi destacada por Silva *et al.* (2006) como uma das mais difíceis tarefas relacionadas à política de RH em razão de diversos fatores de natureza contextual, estrutural e legal.

A falta de informações qualificadas e de um sistema informatizado consistente e com informações corretas e atualizadas e a precariedade da infraestrutura técnica e de pessoal foram fatores que dificultaram a formulação e a implementação das políticas de carreiras. A falta de número preciso com relação ao quantitativo de cargos efetivos, a ausência de informações confiáveis dos anos dos servidores para a realização das três etapas da reestruturação das carreiras realizadas em 2003 e a precariedade do sistema informatizado para a realização de impactos financeiros para a construção de tabelas salariais, bem como a carência de pessoal e a falta de qualificação dos servidores nas unidades setoriais de recursos humanos (SILVA *et al.*, 2006), são fatores dificultadores também destacados por E1.

Acho que a gente tem alguns entraves relacionados a sistemas, na área de gestão de pessoas, a gente tem muita limitação em relação a sistemas de informação. Embora o SISAP tenha sido uma conquista e tem algumas algumas melhorias que estão sendo trabalhadas, ele é muito deficiente se a gente pensar em gestão de pessoas de uma forma mais ampla e muito complexo também. (...) Tem as questões de limitação de pessoal mesmo, a gente tem muita reclamação nas unidades de RH, número insuficiente de servidores, muita demanda de trabalho, falta às vezes qualificação... Às vezes a gente se esbarra com esses problemas na ponta. Por não ter uma estrutura adequada nas unidades setoriais de Recursos Humanos para que a implementação ocorra de acordo com o planejado pela área Central (E1).

Essa falta de estrutura acaba criando uma tendência de centralização da política de gestão de pessoas, contrariando, de certa forma, o movimento de flexibilização, na medida em que as Unidades Setoriais de Recursos Humanos (USRHs) acabam participando pouco do processo e com menor autonomia para atuar em órgãos e entidades. O Entrevistado 1 defende certa necessidade dessa centralização da formulação de políticas de flexibilização da gestão de carreiras no órgão central, em especial em relação às iniciativas que geram impacto financeiro, não obstante compreender que essa centralização é um fator que restringe a flexibilização.

(...) e vejo também um controle muito forte do órgão Central, no caso a Seplag. Um controle que até se justifica, principalmente em função das questões que implicam impacto financeiro. Principalmente na área de carreira e remuneração, se não tiver esse controle, realmente, fica inviável fazer com que a política seja sustentável do ponto de vista financeiro e que também atenda às diretrizes da subsecretaria de gestão de pessoas (E1).

Fatores como o grande número de servidores estaduais, a existência de inúmeras questões com a ânsia de solução que foram acumuladas no decorrer dos anos e o elevado número de servidores em desvio de função também foram destacados por Silva *et al.* (2006) como dificultadores da reestruturação das carreiras em 2003. Ademais, fatores contextuais como a expectativa gerada pelos 11 anos sem reestruturação das carreiras e ajuste das tabelas salariais, aliados à falta de credibilidade dos servidores públicos nos governos e na implementação de benefícios com a mudança de governo, uma vez que a maioria dos servidores não teve o benefício da concessão de progressão nas tabelas antigas, geraram uma desconfiança por parte do funcionalismo (SILVA *et al.*, 2006). Observa-se, portanto, a influência da dependência da trajetória nas políticas subsequentes (PIERSON, 2000), que podem gerar impactos negativos ou positivos. O E1 destaca alguns exemplos da *path dependence* na flexibilização da gestão das carreiras no período de 2003 a 2020.

A influência pode ser tanto negativa a partir de iniciativas que não deram certo, por exemplo, a promoção por escolaridade adicional que a intenção foi boa, foi valorizar o servidor, mas acabou seguindo um outro rumo. O Estado não conseguiu sustentar essa política, mantê-la em caráter permanente e isso gerou uma judicialização. Esse é um exemplo negativo de política precedente, ela foi feita com uma intenção, mas não teve a efetividade esperada e aí a gente seguiu por um caminho de judicialização que acabou distorcendo todo o modelo que a gente tinha pensado. (...)

E tem a questão positiva também. Por exemplo da carreira ampla, que no início teve uma certa resistência por parte dos servidores, dos sindicatos. Hoje, assim, eu vejo que já não é vista de uma forma negativa, porque eles percebem que isto dá mais flexibilidade e com a carreira ampla eu posso buscar oportunidade em outro órgão ou entidade e, se eu não estiver satisfeito no lugar onde eu estou trabalhando, fica mais fácil fazer um concurso público. E eles começam a ver as vantagens do modelo e a superar aquelas inseguranças que aquela mudança gerou no início. A gente tem os dois lados: para as políticas que deram certo, a gente vê a influência positiva; e a que deu errado, acaba gerando mais resistência à mudança (E1).

A situação orçamentário-financeira e as restrições legais — características do sistema administrativo (MANNING *et al.*, 2009) — são apontadas, também, como fatores relevantes que impactam a flexibilização da gestão de carreiras no governo de Minas Gerais, que se tornaram limites para avanços a partir de 2015, quando o Estado passou a descumprir os limites com despesas de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme relato do Entrevistado 1. Para avançar na flexibilização, com carreiras mais amplas, é preciso equalizar remunerações de carreiras diversas, sem perdas remuneratórias para o servidor, o que acarretaria impacto financeiro.

A gente tem o lado financeiro, de restrição legal, da Lei da Responsabilidade Fiscal. Então, para conseguir fazer o nivelamento salarial,

como não pode nivelar por baixo, isso vai gerar um impacto. Como a gente teve várias negociações setoriais no meio do caminho, isso criou um modelo remuneratório que é bem complexo, com grupos de gratificações e benefícios distintos, cada um tem um valor diferente de ajuda de custo, alguns têm gratificação de desempenho, outros não, tem valores diferentes de tabelas e tabelas desproporcionais. Então, tudo que a gente procura corrigir, tentar equalizar um pouco, esbarra nessa questão do impacto financeiro e das vedações da lei de responsabilidade fiscal (E1).

(...)

Foi principalmente depois que a gente entrou dentro das vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, de outubro de 2015 para cá, a gente tem um impedimento legal para qualquer medida que gera impacto financeiro e isso restringe bastante as possibilidades de aprimoramento da legislação e das políticas de gestão de pessoas, mas a gente já vinha sentindo um aumento dessas restrições, principalmente de 2014 para frente (E1).

Nesse sentido, as negociações isoladas de carreiras específicas que aconteceram a partir de 2007 aumentaram as discrepâncias remuneratórias entre as carreiras e acabam prejudicando as possibilidades de flexibilização das carreiras, com cargos mais amplos, que possibilitam maior mobilidade entre órgãos e entidades. Nesse sentido, verifica-se a interferência do corporativismo e da força dos sindicatos (NUNES, 2017; KELLOUGH e SELDEN, 2003) como fatores que influenciaram a política de flexibilização de carreiras.

A gente vê algumas questões bem difíceis de serem superadas. Um corporativismo muito forte de algumas categorias, que gera uma resistência à mudança, qualquer questão que eles acham que vai contra o interesse pessoal, específico de alguma categoria (E1).

Interessante notar que o corporativismo influencia negativamente as iniciativas de flexibilização que tratam de carreiras transversais, porque entendem que as carreiras mais amplas e transversais podem enfraquecer a carreira, porque geralmente quebra o vínculo com categorias profissionais específicas.

Tem um lado também que é político, dessa questão de cada um defender o seu interesse específico. Então a gente tem essa questão ainda, de um pouco de resistência a um modelo mais transversal, em que você não teria uma ligação ou com categorias profissionais específicas ou com a área de atuação específica do órgão e entidade. E isso, para alguns, pode significar algum enfraquecimento. Então, hoje algumas carreiras que tem o poder de mobilização em função da área de atuação, elas poderiam perder isso se a gente tivesse um modelo mais amplo e mais flexível que o atual. Então encontra também um pouco dessa dessa resistência (E1).

(...)

A gente viu como uma iniciativa do governo. Eu senti, pelo menos, um pouco de resistência por parte de alguns gestores dos órgãos e entidades e também por parte dos sindicatos, entendendo que esse modelo poderia, talvez, enfraquecer algumas categorias específicas. A gente viu alguns servidores relatando: “Eu fiz concurso para engenheiro e agora eu sou Analista de um

grupo X, então, perdi a minha identidade de engenheiro.” Então, eu vi assim tanto por parte de alguns RHs e sindicatos uma certa resistência e, talvez, por não compreender bem esse modelo de carreira ampla (E1).

Segundo o Entrevistado 1, a gestão do Poder Executivo é um fator determinante para a influência que o corporativismo e os sindicatos exercem na flexibilização das políticas de gestão de carreiras, uma vez que é o governo que determina as carreiras que serão contempladas naquela gestão, bem como o grau de participação dos sindicatos nas políticas de gestão de pessoas do governo.

No início desse processo de reestruturação de carreiras, de 2003 a 2006 era algo mais centralizado na Seplag. Aí, principalmente de 2007 até 2012 mais ou menos, a gente começou a ter uma atuação maior de sindicatos nas discussões, na definição de demandas, na discussão sobre mudanças na legislação (E1).

(...)

Depende muito da gestão, e do momento também. Às vezes, você tem um momento mais favorável para uma mudança, um processo de mudança mais global e mais centralizado e, às vezes, você tem alguns momentos que favorecem também a entrada de outros atores no processo (E1).

(...)

Essa é uma diretriz que vem de cima. Hoje [2021], por exemplo, é muito raro a área técnica se envolver em uma discussão com os sindicatos. A gente tem uma Assessoria de Relações Sindicais que faz essas discussões. Mas a gente [área técnica] não se envolve diretamente nela, nas discussões com sindicatos. Já na gestão passada [2015-2018], a gente praticamente vivia só em grupos de trabalho. Passamos quatro anos discutindo questões de carreira e outras áreas também gestão de pessoas com sindicatos de todas as categorias. Então vai depender muito da diretriz que vem de cima (E1).

Dentre os fatores que contribuíram para a flexibilização da gestão das carreiras no governo de Minas Gerais, destacam-se a clareza de diretrizes políticas e a presença de lideranças fortes, por parte do Poder Executivo, fatores apontados por Longo (2007) como elementos importantes para a implementação das reformas. Um bom relacionamento entre Executivo e Legislativo (KELLOUGH e SELDEN, 2003) também foi destacado como um aspecto que facilita a implementação de políticas flexíveis de carreira. Uma boa comunicação com os sindicatos e com os servidores com o objetivo de conquistar legitimidade administrativa (MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012; POLLIT e BOUCKAERT, 2007; LONGO 2007) para fazer as mudanças necessárias conjugada com os demais elementos acima mencionados conformam o arranjo necessário para a implementação de políticas de flexibilização de gestão de carreiras, segundo o Entrevistado 1.

Quando você tem diretrizes claras, liderança forte, uma política que tem objetivos estratégicos, uma coerência, tem um apoio político. A questão do apoio político na Assembleia pesa muito, porque aí você consegue

realmente levar as mudanças para frente, uma comunicação clara. A questão da comunicação com os servidores, não tem como a gente ignorar os sindicatos enquanto representação dos servidores quando a gente está tratando das política de gestão de pessoas.

Tendo esses fatores conjugados a gente consegue avançar mais. A gente percebeu esse avanço em alguns momentos (E1).

O bom relacionamento entre Executivo e Legislativo, especialmente no período 2003 a 2010 já foi destacado pelos entrevistados. Contudo, o Entrevistado 20 aponta que a efetiva legitimidade administrativa decorrente de uma participação genuína dos sindicatos e servidores nas discussões referentes às carreiras não acontecia na gestão do governo PSDB (2003–2014) e veio a acontecer na gestão do PT (2015–2018), não obstante não haver resultados concretos que fossem frutos dessas discussões. A estratégia dialógica é característica do movimento do pós-Nova Gestão Pública.

Sim, nós participamos dessa discussão, desse choque de gestão no período do PSDB, mas era um governo de difícil abertura.

(...)

O que muda para nós na gestão do PT é a facilidade do diálogo. A gente teve um diálogo maior com o governo do PT, apesar de que, determinadas políticas do PT a gente não concordava (porque nós somos um sindicato apartidário), mas a facilidade de conversas com o PT foi mais fácil do que com os outros governos (E20).

Além de integrar o projeto Estruturador choque de gestão, a reestruturação das carreiras realizada em 2003 contribui para o alcance dos objetivos estratégicos do governo, segundo o Entrevistado 1. “Eu acho que o que a gente viu nesses movimentos de reforma, que, quando a área de gestão de pessoas não acompanha, é muito mais difícil você implementar os objetivos. Eu acho que realmente contribui.” E complementa, elencando também os benefícios da flexibilização para o servidor: “Uma gestão que possibilite uma flexibilização também traz mais benefícios e vantagens para o servidor, não só em termos de carreira, mas de outras questões, pois você cria mais perspectivas para o servidor, na trajetória dele dentro da administração pública”.

Para que o governo de Minas Gerais continue avançando na flexibilização da gestão de carreiras, além de equacionar a situação financeira e tentar agregar os fatores que influenciam positivamente tais iniciativas, é preciso considerar uma nova interpretação que o Judiciário vem apresentando sobre a legislação que trata do tema, reforçando o impacto de uma tendência do nosso sistema administrativo de rigidez do marco legal (MANNING *et al.*, 2009).

A gente vê que alguns entendimentos do STF em relação a limites para reestruturação de carreiras, algumas questões que não foram questionadas quando a gente fez esse processo de mudança entre 2003 e 2006,

hoje elas são objeto de discussão no STF. Então, eles têm um entendimento mais rigoroso em relação aos limites, você não pode mudar a natureza das atribuições do cargo. Antes a gente estava preocupado só de não poder juntar carreira de nível fundamental, nível médio e superior e respeitar o limite de escolaridade para ingresso. Hoje a gente tem alguns limites que são ainda mais rígidos. Eu não posso pegar uma carreira que tem um determinado leque de atribuições e juntar com outra que tem atribuições distintas, que eu estou descaracterizando. Isso aí poderia caracterizar uma inconstitucionalidade. A gente vê entendimentos cada vez mais rigorosos do STF analisando legislação de outros estados, leis que foram declaradas inconstitucionais. Então hoje a gente vê que tem que ter um cuidado maior, cada vez maior, com essas mudanças na legislação (E1).

Não obstante os desafios para avançar na flexibilização da gestão de carreiras, pode-se dizer o governo de Minas Gerais conseguiu aprimorar o modelo das carreiras, ampliando as atribuições dos cargos e possibilitando maior mobilidade dos servidores entre os órgãos e as entidades, o que proporciona maior polivalência aos postos de trabalho e ampliação das possibilidades de aproveitamento dos recursos humanos pela organização (LONGO, 2007). No entanto, ainda há muito espaço para avançar na flexibilização da gestão de carreiras, conforme relatado pelos Entrevistados 1 e 9, com destaque para os limites de movimentação dos servidores destacado pelo E9.

Acho que a gente ainda tem muito, muito o que avançar. Com todas essas limitações que a gente tem, muitas vezes existe uma diferença muito grande entre o que a gente pensa, o modelo, o que é o ideal da política de gestão de pessoas e o que realmente a gente tem condições de implementar. Acho que a gente alcançou em parte esse objetivo, mas ainda tem muito o que evoluir, trabalhando para conseguir lidar com essas barreiras todas (E1).

A questão da carreira também, que eu acho que a gente pode ter avançado um pouco, mas ainda falta muito para avançar. Principalmente nessa questão da movimentação, acho que é muito engessado. E aí eu acho que a gente não é tão flexível assim, porque a própria lei da carreira engessa algumas transferências; não é para todo lugar que você pode transferir. Essa movimentação eu acho que é muito engessada, muito engessada. Eu acho que a gente tem que avançar muito nisso (E9).

Nesse sentido, um dos mais importantes obstáculos à flexibilização pode estar na falta de planejamento dos postos de trabalho com foco na ampliação da descrição dos cargos, nos sentidos horizontal e vertical. A mobilidade lateral e a mobilidade vertical aumentam a versatilidade dos postos de trabalho e a flexibilidade com que a organização pode dispor de seus recursos humanos em contextos de mudanças para manter o foco no alcance da estratégia organizacional (LONGO, 2007). Nesse sentido, o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem melhor mobilidade interna de servidores poderá impactar positivamente os resultados das equipes de trabalho, uma vez que o planejamento correto da mobilidade

possibilita a compatibilização das necessidades e das estratégias da organização com as aspirações e os interesses dos indivíduos (FELIPE *et al.*, 2018).

Apresentadas as iniciativas de flexibilização de gestão de carreiras do governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, a seção seguinte vai tratar das iniciativas de desenvolvimento.

#### 7.6.5 Gestão do desenvolvimento do servidor

A política de desenvolvimento tem como objetivo estimular o crescimento profissional dos servidores, de acordo com o seu potencial. Ademais, pode fomentar o aprendizado necessário e definir os itinerários de carreiras que conjuguem as necessidades de órgãos e entidades com os diversos perfis, expectativas e preferências individuais (LONGO, 2007).

O subsistema de desenvolvimento tem conexão com a movimentação das pessoas, a gestão do desempenho, a gestão de carreiras e a gestão da compensação. Servidores que participam de ações de desenvolvimento podem ter maior mobilidade e exercer funções compatíveis com a sua expertise. No que tange à gestão do desempenho, todo o processo pode gerar insumos para a política de desenvolvimento, tendo em vista o potencial de identificação de *gaps* de competências e capacidades dos servidores. E no que se refere às carreiras e à compensação, geralmente, são estruturadas de forma que a evolução do indivíduo necessite de uma ação formativa que o possibilite evoluir na carreira, o que conseqüentemente gerará um aumento de remuneração.

##### 7.6.5.1 A estruturação da Política de Desenvolvimento no governo de Minas Gerais

Dentro do período de 2003 a 2020, pode-se considerar que o modelo de capacitação iniciou-se, efetivamente, em 2004, mais tardiamente, quando comparado a outras iniciativas adotadas no âmbito do choque de gestão. Num primeiro momento, que compreendeu o período de 2004 a 2006, foi realizado, em parceria com a Fundação João Pinheiro, o “programa de formação, qualificação e capacitação dos servidores”. Este programa estava diretamente alinhado à estratégia de governo e tinha como objetivo principal capacitar os servidores no novo modelo de gestão pública que a administração pública mineira pretendia adotar. Tal iniciativa cumpre a finalidade das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, na medida em que



direciona a política de desenvolvimento para atendimento da estratégia de governo. Nesse momento, por meio de cursos estruturados, foram capacitados 2.570 servidores no referido programa (BDMG e PUBLIX, 2013).

Num segundo momento, sentiu-se a necessidade de consolidar o modelo de gestão do desenvolvimento nos assuntos afetos às estratégias de cada órgão e entidade. Esta ação foi reforçada pela possibilidade de identificar demandas decorrentes dos *gaps* de desenvolvimento, a partir da avaliação de desempenho, bem como pelas perspectivas de evolução na carreira, a partir da efetiva implementação das novas carreiras instituídas pelo processo de reestruturação ocorrido no período de 2003 a 2006. No ano de 2006, o governo de Minas Gerais priorizou a alocação de recursos nos orçamentos de órgãos e entidades exclusivamente para a promoção de ações de capacitação dos servidores em ações de educação profissional e superior (BDMG e PUBLIX, 2013).

Com a publicação do Decreto n.º 44.205, de 12 de janeiro de 2006, fica formalmente instituída a Política de Desenvolvimento dos Servidores Públicos Civis que, sob a orientação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), tem como objetivo implementar ações de capacitação, elevação de escolaridade, formação profissional, bem como outras ações que possibilitem o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes, para a melhoria do desempenho do servidor.

O referido Decreto, em seu art. 6º, trata do Plano Anual de Desenvolvimento dos Servidores (Pades), instrumento que deve ser elaborado por todos os órgãos e entidades, contemplando as ações de desenvolvimento propostas, a fim de gerar informações que permitirão o acompanhamento e a avaliação da Política. As ações integrantes do Pades deveriam considerar as competências necessárias para o desempenho das atividades e processos internos de cada unidade, assim como as demandas decorrentes da ADI. Também devem estar alinhadas aos instrumentos de planejamento governamental e contratualização de resultados adotados pelo governo de Minas Gerais, entre os quais o PMDI, o PPAG e o Acordo de Resultados. A Política de Desenvolvimento dos Servidores também estava alinhada com o modelo de gestão por competências que estava sendo implementado na administração pública, contemplando o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes.

Pode-se considerar que a Política de Desenvolvimento dos Servidores era uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, uma vez que possibilitava a órgãos e entidades apresentarem as demandas de acordo com as suas peculiaridades e necessidades estratégicas, observadas as diretrizes da Seplag e a definição de um orçamento definido pelo governo. Nesse

sentido, poderia ser facilmente adaptada para atender às especificidades de órgãos e entidades de forma ágil, atendendo às premissas das práticas de flexibilização de gestão de pessoas definidas por Bhattacharya *et al.* (2005). Considerando que o Pades era elaborado a partir de um orçamento pré-definido, pode-se dizer que o contexto fiscal tem potencial para influenciar as políticas de flexibilização do desenvolvimento, uma vez que o órgão ou entidade pode restringir ou ampliar as suas ações de formação a depender do orçamento que lhe for destinado.

A partir da análise dos Pades de órgãos e entidades, a Seplag verificou que havia demandas comuns dos diversos órgãos e entidades, as quais poderiam ser consolidadas em um Pades único, que teve o objetivo de realizar contratações centralizadas das ações convergentes, o que poderia gerar ganhos de escala e consequente economia para o governo. A utilização do Pades único ocorreu a partir de 2008 e 2009 com a descentralização de vagas para as ações comuns de desenvolvimento para todos os órgãos e entidades interessados. Em 2009, mais de 5,4 mil servidores realizaram cursos de informática no Senac Minas por meio de demandas constantes do Pades único (BDMG e PUBLIX, 2013). Nesse momento, observa-se um híbrido de centralização e descentralização da política de desenvolvimento que pode trazer resultados interessantes: o órgão central coordena e gerencia as demandas comuns de órgãos e entidades, enquanto eles mantêm autonomia para realizar ações específicas de desenvolvimento.

Num terceiro momento, a política de desenvolvimento foi ampliada contemplando, além das ações de desenvolvimento organizadas nos Pades, iniciativas para promover o desenvolvimento das competências essenciais dos servidores e as competências gerenciais mapeadas. Nesse sentido, nos anos de 2011 e 2012, foi realizado, em parceria com a Fundação João Pinheiro, um curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Estratégica para 70 servidores (BDMG e PUBLIX, 2013).

Também foi implementada uma “carteira de cursos centrais”, com o objetivo de disponibilizar ações de capacitação relacionadas aos assuntos comuns das áreas centrais do governo, tais como gerenciamento de projetos, Sistema de Administração de Pessoal (Sisap), Avaliação de Políticas Públicas e Gestão de Convênios. Para potencializar o alcance e viabilizar a participação do maior número possível de servidores, foi utilizada ferramenta de ensino à distância, como o suporte da Plataforma Moodle. A EaD permite que o aluno tenha flexibilidade no seu horário de estudo, autonomia didática e estímulo à capacidade auto-organizativa, o que poderia contribuir para o processo de autoaprendizagem (BDMG e PUBLIX, 2013).

O conjunto de programas oferecido pelo órgão central de RH, denominado “Capacitar”, tinha como objetivo alinhar conteúdos com os processos organizacionais

promovendo a interação das áreas centrais com as unidades executoras, por meio da oferta de cursos de capacitação, sem necessidade de recursos financeiros para a sua execução. Estes cursos estão relacionados às práticas de trabalho dos servidores e poderiam ser feitos por meio de EaD ou presencialmente. Novamente, observa-se um movimento de centralização da política de desenvolvimento por parte do órgão central, mas que não concorre com a realização de outras ações de forma autônoma, preservando a flexibilização da política de desenvolvimento dos servidores por parte de órgãos e entidades.

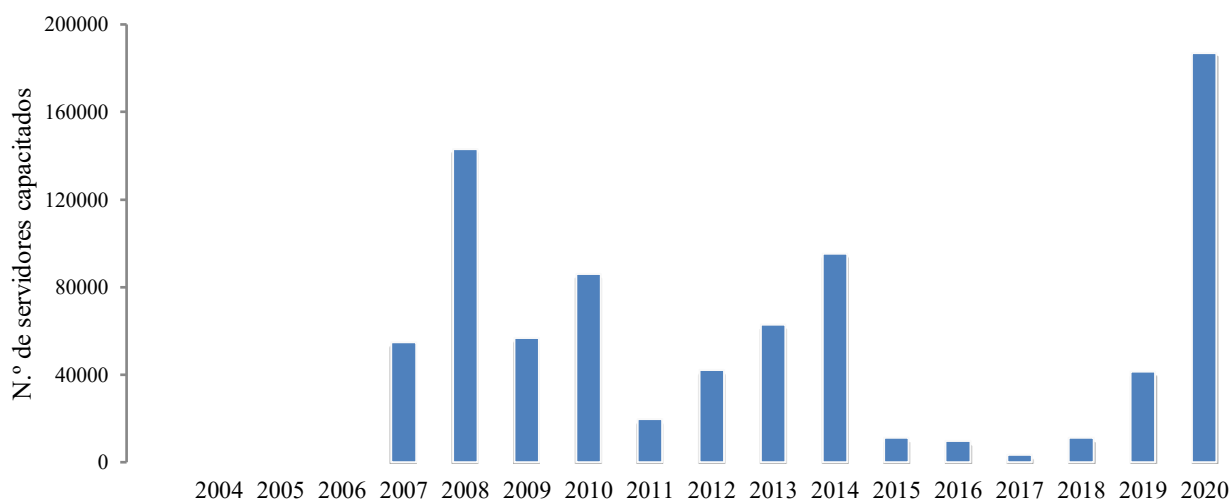
A Seplag também desenvolveu trilhas de aprendizagem como estratégia de desenvolvimento do servidor, as quais compreendem um conjunto integrado e sistemático de ações que dispõe de oportunidade de aprendizagem diversas, com o objetivo de desenvolver e aprimorar as competências necessárias para um desempenho profissional satisfatório para o indivíduo e para as organizações (SEPLAG, s/d). Em alinhamento com o modelo de gestão por competências, as trilhas foram desenhadas a partir das competências essenciais e gerenciais já mapeadas. Para cada uma delas, foram construídas fichas técnicas contendo indicações de referências bibliográficas, textos, filmes, dinâmicas e outras ações que contribuam para o desenvolvimento das competências (SEPLAG, s/d).

Segundo registros administrativos da Seplag (2020), foram capacitados 851.106 servidores estaduais, o que correspondeu a um montante de investimentos de quase R\$ 199,5 milhões, no período de 2004 a 2006 (não constam registros referentes ao ano de 2003). A maior parte dos servidores — 824.370 — foi capacitada pelo PADES geral, com investimento correspondente a R\$ 187,6 milhões. A parceria com a FJP para diversas ações de capacitação e desenvolvimento contemplou 10.939 servidores, totalizando um valor de aproximadamente R\$ 3.3 milhões nesse período.

Observa-se, no Gráfico 5, que, no período de 2007 a 2014, mais de 40 mil servidores foram capacitados anualmente, à exceção do ano de 2011. Destaca-se, também, o ano de 2020, quando foram capacitados 187 mil servidores, ano atípico em razão da pandemia da Covid-19. Por esta razão, segundo registros administrativos da Seplag, a maioria dessas ações de desenvolvimento foi realizada de forma remota e gratuita, o que fez reduzir substancialmente o custo de investimentos anuais em desenvolvimento, que totalizou R\$ 274 mil — menor valor durante todo o período analisado. Este fato evidencia que a influência do contexto fiscal na Política de Desenvolvimento não chega a ser um fator limitador para sua execução. De acordo com dados fornecidos pela Seplag, o segundo menor valor observado no período foi no ano de

2006, no qual o governo de Minas Gerais investiu aproximadamente R\$ 560 mil em ações de capacitação de desenvolvimento.

Gráfico 5 – Número de servidores capacitados por ano, no período de 2004 a 2020



Fonte: Seplag, 2021.

O Entrevistado 5 destaca como um fator de flexibilização da política de desenvolvimento a oportunidade que os servidores têm para participar de ações de formação e capacitação com o teletrabalho, conforme relato a seguir.

Mas a gente tem, por exemplo, na área de desenvolvimento de servidores, os servidores têm cada vez mais acesso a essas políticas de desenvolvimento, porque hoje todo mundo tem acesso à internet, todo mundo, inclusive, começando a trabalhar no esquema híbrido ou em home office, e é muito fácil você conseguir fazer um curso EAD, ou você conseguir participar de palestras. Parando ali em algum momento do seu dia, ou tirando um horário pequeno por dia para conseguir ter essas atividades de desenvolvimento. (...)

Você pega com uma pessoa de outro país, ou de outro estado, e a pessoa, em um clique, está aqui dando uma palestra para centenas. Para mim, está muito claro que as atividades de desenvolvimento estão cada vez mais abrangentes, mais fáceis de serem disseminadas, e isso vai ser muito interessante, eu acho que cada vez mais o Estado tem que enxergar isso como uma oportunidade, que já está sendo feita. E eu acho que, principalmente com essa questão de home office, isso vai ser ampliado nos próximos anos (E5).

Não obstante observarmos uma aproximação da gestão por competências com a política de desenvolvimento dos servidores na administração pública mineira, não houve uma vinculação formal, a exemplo do que ocorreu no âmbito do governo federal em que a gestão por competências nasce institucionalmente no âmbito da Política de Desenvolvimento. No

entanto, o governo de Minas Gerais, alinhado com a *New Public Management*, ao longo do período 2003–2020, passou a estruturar a política de desenvolvimento fundamentada e alinhada às competências (UN/DESA, 2005).

Quanto à vinculação com a estratégia de governo, observa-se que, formalmente, nos governos da gestão PSDB este alinhamento das políticas para os servidores *street level* estava mais clara, não obstante ter ocupado um papel acessório, em comparação com as demais iniciativas estratégicas de gestão de pessoas. O Entrevistado 12 destaca alguns aspectos sobre esse alinhamento necessário entre políticas de desenvolvimento com a estratégia de governo e, em especial, sobre as dificuldades de vincular a contribuição que a política de gestão de pessoas pode gerar para os resultados do governo. Na oportunidade, destaca que há contribuições pontuais, mas que não é possível fazer uma generalização.

No programa de Desenvolvimento dos Servidores, tiveram várias ações ao longo dos anos, desde 2003 até hoje. Eu tenho contribuição efetiva nos processos? Em alguns momentos são claros, igual, por exemplo, curso de formação de pregoeiro. “Ah, foi obrigatório, tinha que ter pregoeiro. Eu fiz curso de formação”. Você vê o resultado completo, efetivo. Eu formei pregoeiros, essas pessoas foram capacitadas, elas passaram a fazer pregão, elas foram adquirindo expertises e buscaram, inclusive, outros cursos, tem um monte especialista em pregão hoje, então foi concreto. Só que eu não consigo ter esse concreto em todas as áreas, em todas as políticas de gestão de pessoas. A gente não tem indicadores estruturados, a gente não tem acompanhamento da implementação das políticas para ver o quanto elas estão repercutindo, tanto no servidor, como na ação do servidor, como no resultado da sua unidade, como no resultado do órgão, quanto no resultado do governo (E12).

O Entrevistado 3 também relata que consegue verificar impactos pontuais da política de desenvolvimento para os resultados de governo, conforme a seguir.

Quando falamos de ação de desenvolvimento, você vê uma melhora na qualidade das entregas, em determinadas áreas. Quando você está na ponta, você vê isso com mais frequência. Você capacita em pregão eletrônico, por exemplo, e você tem mais gente na área que consegue fazer um pregão e que tem segurança para conduzir um processo de compras (E3).

Não obstante os depoimentos dos Entrevistados 12 e 3, os exemplos ora relatados referem-se a impactos na melhoria de processos da área-meio de órgãos e entidades, como é o caso dos pregoeiros. É certo que se pode considerar que a melhoria de processos da área meio pode impactar de forma mediata a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, mas não foram acostados exemplos dessa conexão e de contribuições efetivas para os resultados finalísticos do governo, de prestação direta de serviços à sociedade. A dificuldade de identificar impactos da política de desenvolvimento nos resultados do governo também merece reflexão, tendo em vista

que, em tese, a política de desenvolvimento no período analisado foi desenhada com fundamento nas competências e alinhada à estratégia de órgãos e entidades.

Vale dizer, ainda, que não foi observada a presença de outros fatores que influenciaram a política de desenvolvimento dos servidores efetivos no período 2003–2020. Contudo, não há dúvidas de que o suporte político (LONGO, 2007) para priorização da política de desenvolvimento dos servidores foi fundamental, conforme relato do Entrevistado 4.

A gente teve os governos do Aécio e depois do professor Anastasia, onde houve uma valorização gigantesca quanto ao desenvolvimento do servidor. Eu mesma fui uma das que participei de todas as capacitações que estavam disponíveis e que tinham a ver com minha área e isso eu tenho até uma verdadeira gratidão em relação a tudo que eu pude desenvolver desse tempo para cá. Na minha opinião, a primeira coisa é a própria diretriz do próprio governo (E4).

Observa-se uma priorização ainda mais forte de programas de desenvolvimento gerenciais na estratégia de grande parte dos governos no período 2003 a 2020, conforme será apresentado na seção seguinte.

#### 7.6.5.2 Programa de Desenvolvimento para gestores no governo de Minas Gerais

No período de 2003 a 2020, três programas com foco no desenvolvimento gerencial e de lideranças foram realizados no governo de Minas Gerais: o Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG Minas; o Circuito Líderes em Ação; e o Programa de Desenvolvimento de Lideranças – PDL do Transforma Minas.

Uma das ações do projeto Estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos foi a estruturação do Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG Minas, marco importante na profissionalização dos gestores públicos mineiros (RIBEIRO *et al.*, 2011). O programa, construído em parceria com a Fundação Dom Cabral (FDC), tinha como objetivo desenvolver as competências gerenciais desenhadas para os gestores públicos mineiros. A conformação de turmas heterogêneas contribuiu para uma maior integração do corpo gerencial, permitindo o compartilhamento de práticas de trabalho, a ampliação da visão sistêmica e uma melhor compreensão da dinâmica do setor público. O PDG Minas capacitou 1097 gestores públicos do governo de Minas (RIBEIRO *et al.*, 2011).

Após o PDG Minas e uma rodada da avaliação de desempenho para os gestores públicos (ADGP) foram mapeados *gaps* de desenvolvimento dos gestores públicos, os quais

subsidiaram a implementação de um novo programa de desenvolvimento gerencial denominado Circuito de Líderes em Ação 1 e que fortalece a conexão destacada por Longo (2007) com o subsistema de desempenho. Como uma continuidade do PDG Minas, o novo programa tinha como objetivo criar espaço organizacional para aprimorar as competências dos servidores, com foco no aprimoramento das competências gerenciais e desenvolvimento das competências técnicas. O Circuito de Líderes em Ação 1, executado em 2012, com a parceria da Fundação Dom Cabral, teve como referência as competências âncoras de “liderança e gestão de equipes” e “gestão de pessoas”. Tais competências transversais contribuem para impulsionar as demais competências que compõem o perfil gerencial. Nesses termos, foram capacitados 220 gestores das unidades de planejamento e gestão de todas as secretarias de Estado e de gestores da Seplag (BDMG e PUBLIX, 2013).

Findo o ciclo de desenvolvimento gerencial de 2012, os gestores foram avaliados pela ADGP. Dos resultados dessa avaliação, pôdem ser observadas melhorias do desempenho dos líderes nas competências “liderança de equipes” e “gestão de pessoas” trabalhados do Circuito de Líderes em Ação 1. Em 2013, a partir dos resultados da ADGP, foram identificados *gaps* nas competências “Compartilhamento de Informações e Conhecimentos” e “Capacidade Inovadora”. Essas competências foram trabalhadas numa nova etapa do programa de desenvolvimento gerencial, o Circuito de Líderes em Ação 2 (BDMG e PUBLIX, 2013).

Vale destacar a integração entre a política de desenvolvimento gerencial e a gestão do desempenho, por meio da identificação dos *gaps* de competências na ADGP e definição do foco de novos programas de desenvolvimento gerencial nessas competências menos desenvolvidas. Este arranjo evidencia a flexibilização da política de desenvolvimento do governo de Minas Gerais no período, tendo em vista que os programas de desenvolvimento gerenciais foram adaptados para suprir as competências consideradas como relevantes para o alcance da estratégia de governo.

Ressaltam-se, ainda, as trilhas de desenvolvimento gerencial, que têm como objetivo aprimorar as competências gerenciais dos servidores de Minas Gerais. As trilhas oferecem oportunidade de autoaprendizagem, com autonomia e flexibilidade para trabalhar o próprio desenvolvimento, de forma gratuita. Além de eventuais ações de capacitação tradicionais, são disponibilizados pela Seplag *links* para artigos, livros e vídeos organizados por cada competência gerencial, no site da Seplag, para acesso de qualquer servidor. Não obstante o esforço centralizado da Seplag em estruturar tais trilhas de desenvolvimento gerencial, esta

iniciativa não foi destacada pelos entrevistados como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas.

Em 2014, foi realizado o programa Lideranças Especialistas para o Futuro, um projeto-piloto que tinha como objetivo desenvolver novas lideranças no âmbito do Executivo mineiro, por meio de um processo de tutoria direcionado ao desenvolvimento de competências gerenciais e a ampliação da rede de relacionamento dos tutorados. Não obstante ser uma estratégia interessante de desenvolvimento de lideranças, o programa teve edição única, com duração de seis meses e abrangeu 99 servidores.

De 2016 a 2020, à exceção de 2019, foram oferecidas ações de desenvolvimento gerencial, que abrangeram um total de 982 lideranças do governo de Minas Gerais.

Em outubro de 2019, iniciou-se o programa de Desenvolvimento de Lideranças – PDL do Transforma Minas (PDL-MG) destinado a lideranças estratégicas, especialmente aos subsecretários e cargos congêneres na administração pública mineira. O objetivo do PDL/MG do Transforma Minas é desenvolver líderes para atuar de forma inovadora e estratégica no setor público e para que sejam capazes de articular ações e trabalhar em rede, com o propósito de alcançarem os resultados estratégicos do governo de Minas (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

O programa, coordenado pela Seplag e executado pela Fundação João Pinheiro, foi estruturado de forma a contemplar as competências elencadas para as lideranças público-alvo do PDL-MG, quais sejam: *i)* orientação para resultados; *ii)* resiliência diante dos desafios; *iii)* influência e engajamento de pessoas; *iv)* liderança; *v)* tomada de decisão; *vi)* desafio do *status quo*; e *vii)* comunicação. O PDL-MG também trabalha com o desenvolvimento de competências individuais, por meio da construção e acompanhamento de um portfólio individual de competências. No referido portfólio, o participante deve apontar a sua produção pessoal, contendo o registro das evidências referentes ao processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências. Este instrumento possibilita que a liderança faça uma reflexão estruturada e profunda sobre suas descobertas, *insights* e escolhas em relação à sua missão na administração pública mineira (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Com o início da pandemia da Covid-19, os encontros de rede originalmente planejados para acontecer bimestralmente de forma presencial ocorreram de forma remota, no período de maio a dezembro de 2020. Foram abordados temas atrelados às competências das lideranças do Transforma Minas, sendo priorizados a partir de um processo de escuta para compreender as demandas dos participantes. Nesse período, foram abordados temas como: liderança remota; comunicação, com foco na escuta; metodologias ágeis; e resiliência, todas elas competências



que estavam sendo fortemente demandadas pelos participantes em razão dos novos desafios impostos às lideranças pelo trabalho remoto. Vale ressaltar que a priorização das ações de desenvolvimento do PDL a partir do processo de escuta, evidencia a flexibilidade da política para se adequar às necessidades decorrentes do contexto pandêmico vivenciado pelas lideranças do governo de Minas Gerais, em consonância com o que preconizam Wright e Snell, (1998).

A formação e o desenvolvimento de lideranças é uma política de gestão de pessoas fortemente presente na estratégia dos governos no período de 2003 a 2014 e de 2019 a 2022, o que está em consonância com as estratégias reformistas de Kliksberg (1994) e OCDE (2001). Ademais, juntamente ao tema de gestão do desempenho, as políticas de desenvolvimento gerencial também contam com o patrocínio da alta liderança dos referidos governos, conforme destacado pelo Entrevistado 3.

Mas o governo atual tem um olhar muito especial para essa questão do desenvolvimento e, especialmente o Otto, e acredito que a Luiza vem com esse mesmo olhar da questão da avaliação, porque isso também vem no discurso do Zema. (...) quando a gente faz um percurso de desenvolvimento com olhar mais dedicado, que não há sombra de dúvidas que esse governo vem com essa priorização e esse olhar bem atento a essa importância de que o desenvolvimento e o desempenho dos servidores é essencial para uma entrega efetiva com qualidade para população (E3).

Observa-se, também, que os programas de desenvolvimento de lideranças, durante todo o período analisado, são fundamentados em competências, elemento característico da Nova Gestão Pública (UN/DESA, 2005). Contudo, não obstante qualquer órgão e entidade poder contratar programas de desenvolvimento gerencial adequados à sua especificidade e de forma ágil, atendendo às premissas da política de flexibilização de pessoas destacada por Bhattacharya *et al.* (2005), poucas instituições o fizeram. Os principais programas de formação e desenvolvimento gerencial e de lideranças executados no período de 2003 a 2020 foram desenhados e implementados pelo órgão central de RH — a Seplag — a partir de competências de liderança também definidas de forma centralizada.

Por todo o exposto, observa-se que as políticas de flexibilização de gestão do desenvolvimento tem um amplo espaço a ser ocupado na política de gestão de pessoas do setor público. No período de 2003 a 2020, foi influenciada positivamente pelo apoio da alta liderança de alguns governos, que priorizaram a realização de ações de desenvolvimento importantes tanto para os servidores de forma geral como para os ocupantes de cargos gerenciais. A influência negativa identificada refere-se à restrição orçamentária para investimentos na política de desenvolvimento. Não obstante, a adoção das estratégias de trilhas formativas e de

desenvolvimento e a adoção da Educação à Distância (EaD) minimizaram os efeitos desse fator na gestão do desempenho, demonstrando que, com pouco recurso financeiro, é possível explorar formas alternativas de desenvolvimento que abarquem um número significativo de servidores.

Expostas as políticas afetas aos programas de desenvolvimento gerencial, na seção seguinte, serão apresentadas algumas iniciativas de RH afetas à gestão das relações humanas e sociais realizadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

#### 7.6.6 Gestão das Relações Humanas e Sociais no governo de Minas Gerais

Embora o Brasil se destaque entre os países da América Latina, no que se refere à gestão de relações humanas (BID, 2014), observam-se mecanismos ainda incipientes e poucos avanços de flexibilização nessa seara, com algumas iniciativas no campo das relações coletivas de trabalho.

As iniciativas de gestão das relações estabelecidas entre o governo de Minas Gerais e os servidores públicos que alcançaram, em determinado contexto, dimensão coletiva (LONGO, 2007) abrangem alguns políticas sociais e, de forma mais significativa, a gestão das relações trabalhistas, em especial, aquelas afetas à negociação coletiva dos salários, condições de trabalho e demais aspectos da vida funcional do servidor.

##### *7.6.6.1 Políticas sociais para os servidores mineiros*

Dentre as políticas sociais destinadas aos servidores, destacam-se aquelas referentes à saúde laboral (LONGO, 2007). Na fase do choque de gestão, foram reestruturadas as atividades e processos referentes às atividades de perícia médica e saúde ocupacional, com o objetivo de aprimorar o serviço prestado ao servidor e ampliar o atendimento, especialmente no interior do Estado. Houve, ainda, um forte investimento em ações voltadas para a segurança no ambiente de trabalho, para a promoção de saúde e para a prevenção de doenças. A partir de 2007, começam a ser realizados programas de saúde ocupacional, com o objetivo de oferecer aos servidores conhecimentos e possibilidades de prevenir doenças e obter uma boa qualidade de vida (BDMG e PUBLIX, 2013).

Um dos programas de maior alcance é o de saúde vocal do professor, que tem como objetivo informar e conscientizar os professores sobre a saúde vocal, com vistas a minimizar e/ou eliminar sinais e sintomas de doenças laringeas, aperfeiçoar as habilidades comunicativas dos docentes e satisfazer profissional e pessoalmente o professor (BDMG e PUBLIX, 2013). O referido programa está vigente desde dezembro de 2006 e foi planejado e desenvolvido pela Diretoria Central de Saúde e Segurança e sua equipe de fonoaudiologia, unidade vinculada à Seplag. Até 2013, o programa já tinha atendido mais de 125 mil professores com a palestra e 636 servidores com a oficina da voz (BDMG e PUBLIX, 2013). Em 2016, foi regulamentado pela Resolução Seplag n.º 27, de 27 de junho.

O programa de Exame Médico e Saúde Ocupacional (PEMSO) tem como público-alvo todos os servidores efetivos e tem como objetivo, em caráter preventivo, rastrear e diagnosticar de forma precoce agravos à saúde relacionados ao trabalho, além de verificar a existência de casos de doenças profissionais ou danos irreversíveis à saúde dos trabalhadores. O exame médico de saúde ocupacional compreende a realização de exame clínico, que inclui anamnese ocupacional e exame físico, feitos pelos núcleos de saúde ocupacional dos órgãos que possuem essas unidades, observadas as diretrizes da superintendência central de perícia médica e saúde ocupacional da Seplag.

Outro programa oferecido aos servidores é a cinesioterapia laboral — ginástica laboral —, que tem o objetivo de prevenir doenças ocupacionais, por meio da realização de uma série de exercícios leves e de curta duração, que podem ser realizados no próprio ambiente de trabalho, com duração de 8 a 12 minutos. O programa foi oferecido a todos os servidores lotados na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, chegando a alcançar 15 mil servidores (BDMG e PUBLIX, 2013). Com o advento da pandemia da Covid-19, que levou grande parte dos servidores ao regime de trabalho remoto, a ginástica laboral passou a ser oferecida no formato on-line e também por meio de gravação do YouTube, possibilitando o acesso pelo servidor em qualquer momento durante a sua jornada de trabalho.

Com o intuito de ampliar o rol de políticas sociais oferecidas ao servidor, foi implementado também o programa de Cessação do Tabagismo, que tem como objetivo informar ao servidor tabagista sobre os riscos de fumar e sobre os benefícios de parar de fumar, além de motivá-lo a deixar o uso do tabaco e apoiá-lo no processo de cessação do tabagismo. Em 2013, o programa já havia sido estendido para servidores do interior do Estado, alcançando 384 servidores, como índice de sucesso de 50,49% — mais da metade das pessoas que

participaram do programa estão sem fumar por período superior a um ano (BDMG e PUBLIX, 2013).

Em 2013, foi implementado o programa Saúde da Mulher Servidora, direcionado a todas as servidoras da administração pública mineira, que representam 80% do funcionalismo do Poder Executivo Estadual. O programa tem como objetivo promover ações destinadas à prevenção e promoção da saúde da mulher, dando ênfase à importância do zelo pela segurança e manutenção da própria saúde (BDMG e PUBLIX, 2013).

Conforme pode ser observado pelas ações apresentadas, a presença de políticas sociais para os servidores de 2003 a 2020 é bastante tímida, o que é evidenciado pela sua representatividade acessória — quando há — na estratégia dos governos no período. Destaca-se a presença de tais políticas em um dos projetos associados na gestão 2011–2014, o que revela o apoio que a alta liderança de governo, à época, conferiu ao tema.

Em 2018, é implementado o Programa de Preparação para Aposentadoria (PPA), destinado aos servidores do Poder Executivo estadual, regulamentado por meio do Decreto 47.417, de 19 de outubro. Desde 1994, a implantação do PPA é obrigatória nos órgãos e entidades públicas conforme o disposto na Lei Federal n.º 8.842, de 4 e janeiro de 1994 – Política Nacional do Idoso. Corroborando esta norma, a Lei Federal n.º 10.741, de 2003, em seu art. 28, estabelece que o Poder Público, nas suas três esferas, fica obrigado a instituir o programa de Preparação para a Aposentadoria. Algumas entidades como a Fundação Hospitalar de Minas Gerais (Fhemig) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) já tinham iniciativas isoladas de programas nessa linha. Em 2017, a Seplag realizou um projeto-piloto do PPA, que foi executado por meio da promoção de cinco palestras e duas oficinas orientadas para preparar os servidores do órgão que possuíam as condições necessárias para se aposentar. O PPA é composto por um plexo de ações coordenadas que tem como finalidade preparar os servidores para proceder uma transição segura, orientada e sustentável para a aposentadoria (AGÊNCIA MINAS, 2018).

Vale destacar, ainda, que as políticas sociais para os servidores, apresentadas na presente seção, foram elaboradas e implementadas de forma centralizada, sem prejuízo de que os órgãos e entidades desenvolvam e implementem suas próprias políticas de forma autônoma. Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas sociais para os servidores possuem alto potencial para que sejam flexibilizadas a fim de atender às especificidades dos servidores de cada órgão ou entidade, o que também pode ser feito com agilidade (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). Nessa linha, o PPA se destaca, uma vez que o órgão central desenvolveu, em 2020, um pacote

de diretrizes que os órgãos e entidades podem utilizar para desenvolverem seus próprios PPAs. O Entrevistado 3 apresenta relatos sobre as especificidades de alguns órgãos e entidades e sobre a importância de que eles desenvolvam seus próprios programas de forma autônoma e de terem respeitadas suas especificidades.

Nós pegamos alguns materiais que já tínhamos e montamos um PPA virtual. Porque o que é o papel da Seplag? É ajudar os órgãos a construir, mas daí a gente tem que estar fazendo uma ação mais presente. E até em função do que estava acontecendo, nós vimos que não tinha como fazer um PPA para educação. A realidade deles é totalmente complexa. Assim, a gente propôs em pegar o material que a gente tem, a gente monta um PPA virtual, que o órgão pode usar de base para poder começar, porque o PPA são ações muito simples de fazer (E3).

Vale destacar que o órgão central de RH, no âmbito das políticas sociais e em especial no que tange ao PPA, assumiu uma posição de consultor de RH em relação às unidades setoriais de recursos humanos, não se colocando na posição de executor direto, coordenador ou controlador da política, como observado nas políticas de gestão de pessoas abordadas nas seções anteriores. Destaca-se, ainda, a baixa influência de fatores que impactaram tanto positiva quanto negativamente as políticas sociais. No período de 2003 a 2020, observou-se uma influência tímida da alta liderança em determinadas gestões de governo.

Na seção seguinte, será analisado um dos processos da gestão de relações humanas e sociais mais presente na administração pública de Minas Gerais: a gestão das relações trabalhistas, em especial das negociações coletivas referentes a aspectos funcionais e das condições de trabalho do servidor.

#### *7.6.6.2 As negociações coletivas de trabalho entre o governo de Minas Gerais e as entidades representativas dos servidores*

Num determinado sistema de gestão de pessoas, quando o conteúdo temático das relações coletivas estiver mais focado em algumas questões de pessoal do que em outras — a exemplo das retribuições —, tal questão constitui um elemento qualificador do modelo de relações coletivas existente (LONGO, 2007). Pode-se observar tal fenômeno no cenário do setor público brasileiro, conforme será apresentado na presente seção. A gestão das relações humanas e sociais na administração pública mineira está predominantemente caracterizada pelas negociações sindicais com ênfase nas questões remuneratórias.

A partir da experiência vivenciada no governo de Minas Gerais, BDMG (2013) destaca que alguns fatores são críticos para a efetiva implementação das políticas de gestão de pessoas:

eficiência operacional, comunicação e a gestão das relações de trabalho. Ressalta, ainda, que os processos da política de RH precisam ser conduzidos com os servidores e suas entidades representativas. No período de 2003 a 2010, não existia uma política de relações sindicais estruturada na administração pública de Minas Gerais, não obstante haver, neste período, claros exemplos práticos dessa relação (BDMG e PUBLIX, 2013), já mencionados no presente estudo. Além disso, não há artigos ou outros trabalhos que retratem a experiência do governo de Minas Gerais em gestão das relações sindicais no período de 2003 a 2020, razão pela qual a descrição presente nesta seção é realizada a partir das informações obtidas por meio dos relatos dos entrevistados.

De 2003 a 2010, as relações entre o governo de Minas Gerais e as entidades representativas dos servidores aconteciam por demanda e de forma não institucionalizada. Faltava estruturação tanto por parte do governo quanto por parte dos sindicatos. Os únicos registros que constavam da Assessoria de Relações Sindicais da Seplag referiam-se aos afastamentos para exercício de mandato eletivo sindical, direito garantido ao servidor público em estatuto. A falta de estrutura e de preparo tanto por parte do governo quanto por parte dos sindicatos no âmbito das relações sindicais são elementos que influenciam negativamente a efetiva gestão das relações sindicais, conforme relatado pelo Entrevistado 4:

Embora a gente tenha tido pessoas que ocuparam esse cargo [Assessor-Chefe de Relações Sindicais] com muita personalidade, com muita visibilidade, ela [Assessoria de Relações Sindicais] era uma secretaria executiva de marcar reunião e tomar café com o sindicato. Nem os próprios sindicatos eram organizados da forma que são hoje, imbuídos da reivindicação, das bandeiras políticas que eles têm hoje.

(...) não existia absolutamente nada organizado. Não havia histórico de negociação, existia número de servidores liberados para mandato eletivo sindical que é um direito que está no Estatuto, um direito que é concedido, não existia nada (E4).

No entanto, vale destacar a participação dos sindicatos no processo de reestruturação das carreiras, iniciado em 2003. Este foi um elemento apontado por Silva *et al.* (2006) como fator de êxito do processo de reestruturação das carreiras. Segundo os referidos autores, a participação de membros das entidades representativas dos servidores públicos, juntamente à participação de representantes de órgãos e entidades diretamente envolvidos, contribuiu para a concepção e implementação dos novos planos de carreiras. O Entrevistado 1 concorda que essa participação dos sindicatos ocorreu durante o processo de reestruturação de carreiras, não obstante entender que foi bem limitada nesse primeiro momento, quando comparada ao período pós-2007. No momento da reestruturação das carreiras, de 2003 a 2006, os sindicatos estavam presentes, mas não necessariamente exerceram pressão sobre o governo e/ou tiveram

participação efetiva na construção das propostas de planos de carreiras, conforme relato do Entrevistado 1:

Claro que a gente teve também discussões setoriais, reuniões com órgãos e entidades, principalmente com as unidades de RH, alguma participação dos sindicatos, embora, neste primeiro momento, bem limitada. Eu vejo mais como uma política mesmo, principalmente nesse período de 2003 a 2006, que a gente teve um grande processo de reestruturação. Aí, a gente teve num segundo momento várias mudanças de legislação que, eu vejo, foram mais motivadas por muita demanda sindical. Isso aí acho que principalmente de 2007 para cá, a gente vê uma pressão mais forte levando a alterações na legislação de carreiras e remuneração por uma pressão sindical e, também, demandas específicas de órgãos e entidades (E1).

Em 2010, tivemos um momento marcante no que se refere à gestão das relações sindicais: a greve mais longa já vivenciada no governo de Minas Gerais. Trata-se de uma greve de 113 dias realizada pelos profissionais da Educação Básica, em razão do piso do magistério. Foi um período muito desgastante e que demandou muita negociação entre governo e sindicato, conforme depoimento do Entrevistado 1.

... em 2010, a gente teve uma greve que foi muito longa, muito desgastante para o governo né que levou até retroceder em algumas mudanças que foram feitas. A gente teve de 2010 a 2015 um intenso embate com o sindicato da educação, em função da questão da reivindicação do piso salarial e de não concordar com a proposta do governo para viabilizar a implementação desse piso. Então por ser uma categoria muito numerosa, com esse grande poder de mobilização a gente sentiu isso. (...) Acho que foi principalmente de 2010 para frente que a gente sentiu essa pressão mais forte dos sindicatos da Educação, Saúde, algumas categorias da área de Segurança (E1).

Em seu depoimento, o Entrevistado 1 também evidenciou a influência que um sindicato, que representa uma categoria numerosa como a da Educação, pode exercer nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Este momento também demonstrou como o exercício do direito de greve é um ativo importante para os servidores pressionarem o governo em prol dos direitos que querem conquistar. Ressaltou, ainda, que a partir de 2010, percebeu uma pressão mais forte dos sindicatos da Educação, Saúde e Segurança. Talvez, o contexto fiscal relativamente favorável possa ter contribuído para que tais pressões pudessem ser manifestadas no período.

Em 2011, o governo de Minas Gerais criou o Comitê de Negociação Sindical (Cones), espaço formalizado de negociação sistemática e permanente sobre a gestão de pessoas entre governo e entidades representativas dos servidores. Essa instância de negociação contava com representantes do governo e das entidades sindicais e se reunia mensalmente para debater, de forma permanente, assuntos de interesse geral de todas as categorias do Poder Executivo

Estadual (BDMG e PUBLIX, 2013). Os assuntos específicos eram tratados em reuniões específicas. Com o Cones, o governo de Minas Gerais vivenciou um período em que conseguiu gerenciar e organizar melhor as demandas e institucionalizar a relação com as entidades representativas dos servidores. Além disso, o Cones era um espaço predominantemente de escuta das demandas trabalhistas dos servidores, de conseguir organizar e gerir as pautas sindicais — que é relevante e está em consonância com a abertura dialógica característica do movimento da pós-Nova Gestão Pública. Todavia, não se caracterizava como um espaço onde predominavam as negociações sindicais, conforme apontado pelos Entrevistados 4 e 2.

Uma vez por mês, a gente tinha reuniões temáticas, eles mandavam os assuntos que eles queriam discutir, quais eram as reivindicações e nós tínhamos um mês para estudar e fazíamos uma reunião geral com todos os sindicatos envolvidos. Tinha uma limitação que só podia ser sindicato que tivesse carta sindical, regularidade no Ministério do Trabalho e, aí a gente apresentava as demandas e colhia as novas, para a próxima reunião. Era assim que era feita a discussão (E4).

... é claro que a gente tinha uma série de reuniões específicas, [quando] tinha uma demanda específica. Mas no que era geral, a gente tinha esse encontro — acho que era mensal, eles definiam a agenda. Então a gente começou a organizar: “você quer conversar sobre o quê?” Na primeira reunião do ano, eles definiam, eles votavam, eles ordenavam. Nessa relação, você dá uma força para eles, mas também, de uma certa forma, você pauta a gestão. A gente sempre levava especialista do assunto, então a gente também conseguia se organizar melhor. E nessa questão da relação sindical, o “ouvir” é muito importante, você ter esse momento. Isso foi uma coisa que a gente foi aprendendo aos poucos: 95% dos problemas, das demandas, você não vai conseguir resolver. Mas você ter esse espaço de diálogo e de escuta... E uma coisa que a gente foi aprendendo no CONES era assim: se a reunião era de 2 horas, a gente falava 10 minutos — o resto era para eles falarem. E muitas vezes a gente fechava a reunião sem respostas, porque era muito mais de ouvir. Já era organizada, tinha tempo para começar, para terminar. Enfim, eu acho que o propósito de ser um espaço de escuta foi muito importante.

E outra coisa que eu achei que foi importante: que a gente passou a responder tudo. Todos os ofícios tinham resposta, todas as demandas de reunião. E aí a gente fortaleceu muito a Assessoria de Relações Sindicais. Antes ela tinha uma característica muito de secretariar apenas, então as reuniões eram sempre com a presença do Secretário ou do Subsecretário. (...)

Eu acho que o grande ganho foi isso, de ouvir, e também acho que essa questão da transparência (E2).

O Entrevistado 12 traz a percepção de que o Cones foi um instrumento que fez com que os sindicatos tivessem uma participação controlada no governo, um espaço em que está explícita a presença da interação com as entidades representativas dos servidores, mas é o governo que gerencia essa relação.



Eu entendo que era uma participação (me fugiu a palavra certa), é uma democracia e uma participação direcionada, eu deixo participar, mas eu estou no controle da participação (E12).

Interessante destacar que, mesmo não sendo um espaço em que, realmente, prevaleciam negociações sindicais, o fato de criar um espaço de escuta e abertura para o diálogo e para apresentação das demandas dos servidores tem sua relevância. Nesse sentido, o Entrevistado 17, representante de entidade sindical, reconhece a importância do Cones para a gestão das relações entre o governo e as entidades representativas dos servidores e aduz que a proposta foi apresentada por ele ao então governador Anastasia.

Por incrível que pareça, isso foi uma proposta minha, que eu coloquei para o governador Anastasia lá no Palácio das Mangabeiras. (...)

Mas nós tínhamos encontros periódicos, acho que de dois em dois meses. Um mês você reunia com a Subsecretária, no mês seguinte (de dois em dois meses), com a Secretária de Planejamento. Era direto. Então todos os problemas que você tinha... Que não era só reajuste salarial, porque o sindicato não leva para o governo só demanda de reajuste; você tem várias demandas. (...)

Então todas essas demandas... Principalmente naquele período, em que nós tínhamos questões que eram relativas à carreira, eram relativas ao reposicionamento, eram relativas à ADE, eram relativas a tempo de serviço, eram relativas à gratificação, eram várias questões. Então você tinha para estar levando de dois em dois meses (E17).

Segundo o Entrevistado 2, a gestão das relações trabalhistas nesse período era realizada com muita transparência, com o objetivo de tentar construir um relacionamento de respeito e confiança com as entidades representativas dos servidores e que manter esses valores era fundamental para o melhor encaminhamento da política de gestão de pessoas no Estado.

Tem a ver com a relação que você tem com as categorias. Uma coisa que eu acho que foi muito característica de toda a gestão foi um diálogo muito permanente e transparente. (...) E uma coisa que a gente tinha na relação – tanto a Renata, quanto o Anastasia – era uma relação de respeito com o Sindicato. Eles respeitavam, eles ouviam e eles acreditavam. Mesmo o Sindicato mais político, que era o SIND UTE, eles tinham uma relação com a gente que na hora do socorro eles ligavam inclusive lá na Secretaria de Planejamento, porque eles sabiam que eles iam ter um diálogo transparente e verdadeiro ali. Então eu acho que essa característica do governo, nessa relação, é muito importante. A gente nunca prometia nada que não ia fazer, as regras eram muito claras, a gente tinha um calendário, cumpria as coisas “direitinho”. Eu acho que você ser “certinho” nessa hora – “certinho” de ter essa programação – eles gostam, eles se sentem seguros. Foi uma coisa que a gente foi construindo aos poucos, de ter aquela agenda. Todo mês eles definiam a pauta, o Secretário participava. A relação com o governador, quando o Anastasia era vice, ou quando governador, era muito respeitosa. Então eu acho que isso foi fundamental (E2).

Outra prática adotada na gestão 2011–2014, no âmbito do processo de gestão das relações de trabalho foram os acordos coletivos prévios. Este instrumento era celebrado quando havia proposição de alteração de dispositivo legal que afetasse a remuneração do servidor e que entraria na agenda legislativa. Tais acordos eram assinados pelo governo e por representantes das entidades sindicais e definiam os pontos que seriam apresentados à ALMG. O objetivo do governo era tornar a proposta que fosse encaminhada ao Poder Legislativo mais legitimada, reduzindo as possibilidades de conflitos ao longo das tramitações legislativas (BDMG e PUBLIX, 2013). Este instrumento formalizava e dava transparência à pauta acordada entre o governo e as entidades sindicais.

Na gestão 2015–2018, o governo de Minas Gerais dissolveu o Cones e passou a atender os sindicatos de forma discricionária, conforme relatos dos Entrevistados 4 e 17 (representante de entidade sindical).

O outro governo, (...) ele dissolveu o Cones e atendia os sindicatos que tinham o viés político de acordo com o próprio governo, com a linha de governo. E, para a questão do serviço público, dos servidores públicos, ele procurou atender até 2016, mas em 2015, a gente já estava no limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O assessor-chefe tinha autonomia para assinar acordos e para representar o governo de Minas Gerais nos tribunais (E4).

Isso paralisou com a entrada da nova ideologia, que acabou com o Cones, não sei o porquê. Esse tipo de coisa, que um governo não consegue seguir uma coisa boa que o outro cria, mesmo sendo solicitado por nós na mesa de negociação... Nós pedimos para o governo em 2015 manter o Cones. Não quiseram. Foi uma perda. Para nós, mas também para eles (E17).

Não obstante a paralisação das atividades junto ao Cones, a gestão do PT trouxe as entidades sindicais para discutir e coconstruir as políticas com o governo. Esta foi uma característica muito marcante da gestão 2015–2018: de fato, houve estratégia dialógica — característica do pós-Nova Gestão Pública e que já era percebida como uma diretriz no planejamento estratégico dessa gestão do governo —, com as entidades sindicais para coconstrução de propostas afetas às carreiras, com a ressalva de que os acordos firmados dependiam da situação fiscal. Vários entrevistados destacaram um grande número de reuniões realizadas com a participação dos sindicatos e foi reconhecida a importância de trazê-los para esse processo de construção por apresentarem um olhar diferente daquele da área técnica da Seplag, conforme relato do Entrevistado 19.

Eram formados grupos, às vezes com mais de uma entidade sindical envolvida. No caso da Saúde mesmo, às vezes a gente vê até uma dificuldade entre as entidades sindicais mesmo, de consenso, até nas demandas a serem apresentadas. Então é superinteressante. Mas é um grupo com vários atores,

tanto da gestão [do governo] quanto da representação dos servidores, e que demandou muitas reuniões.

(...)

Depende também de sentar e conversar, porque isso também foi uma questão que a gente identificou: necessidade de discutir com os servidores, através das entidades sindicais, quais eram as demandas deles. Eu acho que é o diagnóstico feito com o servidor, diferente, também, do diagnóstico feito pela área técnica. Então o Estado, o governo, demandou muito tempo nesses anos ouvindo e fazendo reuniões. Foram mais de 900 reuniões nesse período; vários acordos firmados com a ressalva de que dependia de sair daquela condição de restrição da LRF para a implementação de vários itens colocados nos acordos (E19).

Todavia, a gravidade da situação fiscal foi um óbice para que essas propostas coconstruídas com os sindicatos fossem efetivamente implementadas.

A gestão 2019–2022 tem realizado a administração das relações trabalhistas junto às entidades representativas dos servidores, por meio de reuniões realizadas com a Assessoria de Relações Sindicais (ARS) da Seplag. Tais encontros acontecem por meio de agendamento e é registrada a memória da reunião em relatórios. Há reuniões sistemáticas com as entidades representativas da Saúde e da Educação. O Entrevistado 4 aduz que foi uma opção deste governo não reativar o Cones, porque o número de sindicatos cresceu bastante e a situação fiscal do Estado está bastante crítica, o que torna muito difícil atender a qualquer demanda que implique gasto financeiro.

E depois que não tem o Cones mais, e por uma opção deste governo de não reativar o Cones, justamente porque os sindicatos, além deles se multiplicarem (foi gigantesca a multiplicação), a nossa condição financeira e orçamentária está muito restrita. Ter uma reunião para falar não é um desgaste contínuo. Eu acabo recebendo as demandas. Eu já tenho um trabalho sistemático na educação e na saúde, porque lá é muito grande. Eu já tenho reuniões periódicas, agendadas com os sindicatos durante o ano inteiro e o restante eu recebo demandas que são avaliadas, analisadas (E4).

Outro fator destacado pelo Entrevistado 4 foi a dificuldade de recuperar o histórico do que havia acontecido na gestão 2015–2018, em razão da falta de registros administrativos. Apontou, ainda, que, como a forma de relacionamento com as entidades representativas dos servidores dava-se por livre demanda, foi difícil reconstruir um modelo de reuniões estruturado, com diretrizes para a participação. Pelo relato do Entrevistado 4, o modelo de relacionamento com o sindicato parece semelhante ao adotado na gestão 2011–2014, em que o governo quer exercer um certo controle sobre essa relação.

Foi muito difícil recuperar todas essas informações e colocar os sindicatos “na linha de novo”, numa linha mínima de educação na relação com o Estado, de cortesia. Na primeira reunião que fizemos com o sindicato, (...) não existia ordem para as falas, não existia um relatório orientado, formatado,

não existia nada. Era uma terra de ninguém. Nem a cortesia existia para exercer o direito à participação (E4).

Com a pandemia, a dinâmica das reuniões realizadas com as entidades representantes dos servidores se modificou. Algumas interações são feitas por meio de videoconferência, mas a equipe da ARS realizou reuniões a Cidade Administrativa, defendendo que o contato presencial é importante para que o governo tenha uma melhor leitura do contexto.

(...) em alguns momentos é necessária uma reunião presencial. Fazendo essa leitura de contexto, do clima, do tamanho do conflito, a minha sugestão é presencial e eu vou com minha equipe para a Cidade Administrativa, tomando todos os cuidados. ... precisa desse entendimento do contexto para você saber o que é melhor. E acaba que é uma responsabilidade gigante, porque o próprio Secretário, tanto o meu de Planejamento, quanto o das áreas, eles confiam nessa leitura para poder agir (E4).

A ARS também faz a articulação com os gestores dos órgãos e/ou áreas diretamente relacionados com a pauta das entidades representativas dos servidores e destaca a importância de sensibilizar os gestores para participarem do processo de construção com os sindicatos. Há uma certa resistência *a priori* de alguns titulares de órgão e entidade em relação aos sindicatos, conforme relato do Entrevistado 4.

E nem sempre você tem essas portas abertas. (...) Às vezes é difícil você se comunicar com o próprio gestor. O gestor fala que o sindicato não presta, que o sindicato é “um bando disso”, “um bando daquilo”, então, eu faço um alinhamento antes para poder entender de qual forma que a gente lida, qual o histórico que a gente tem com o sindicato. Vamos acalmar, vamos usar essa estratégia, vamos ouvir primeiro. Existe um processo de convencimento para alguns gestores que não tem essa habilidade e essa disponibilidade de participação. E ainda tem o trabalho que é feito com o próprio sindicato (E4).

Também merece destaque a articulação da ARS com as unidades setoriais de RH e a unidade central. Segundo o Entrevistado 4, a maior parte das demandas apresentadas pelos sindicatos são relacionadas a questões pontuais de gestão da vida funcional do servidor, as quais poderiam ser resolvidas se as USRHs estivessem melhor preparadas, pelo órgão central, para atuar. Interessante notar que tais questões ocupam um espaço que deveria estar sendo dedicado a discussões e negociações mais substanciais para os sindicatos, conforme relato a seguir:

Eu posso falar que, 80% das demandas dos sindicatos têm a ver com a forma de gerir o órgão. Problemas de gestão, um lançamento no sistema que foi feito errado, são os relatórios atrasados, a falta de informação, a morosidade na concessão de benefícios, são coisas que eu tenho que acertar com o órgão e que, na verdade, isso não deveria ser pauta sindical. A pauta sindical deveria ser uma melhoria do status que temos hoje para cima. E não: 80% das demandas são problemas em relação à gestão. Com isso, além de fazer reunião com o sindicato, eu tenho que solicitar reunião com os RHs dos órgãos para fazer os alinhamentos: Por que não pagou? O que está acontecendo? Qual o motivo da não concessão? E vai perceber que é uma falta

de entendimento do que precisa ser feito, uma comunicação ineficaz das áreas centrais (E4).

Vale apontar, ainda, o depoimento de alguns entrevistados sobre uma postura pouco propositiva e colaborativa das entidades sindicais, no sentido de construir soluções coletivamente no âmbito de outras políticas públicas que não estejam diretamente relacionadas com as políticas de carreiras e remuneratória.

No geral, a gente tem várias exceções, mas eu entendo que as entidades de classe no âmbito do estado são muito mal preparadas. Elas também não trazem algo contributivo para o processo, na maioria das vezes elas se apegam em pontos específicos de reivindicação, sem, inclusive, nem trazer uma proposta concreta que poderia estar sendo discutida ali contribuindo mesmo para o processo de tomada de decisão (E12).

Infelizmente, ele podia usar essa força dele mais para o bem, nesse sentido, se eles brigassem como eles brigam, por exemplo, para não voltar agora às aulas, do jeito que eles entram com ação, consegue uma liminar na justiça para não voltar. E se eles brigassem da mesma forma para outras coisas, como uma formação, etc., eles conseguiriam, porque eles são muito fortes (E8).

Tal fato também pode revelar a dificuldade de articulação e integração da política de recursos humanos no setor público mineiro, na medida em que as entidades representativas dos servidores não trazem questões de outros subsistemas para a agenda ou o fazem de forma muito tímida. Ao mesmo tempo, também podem indicar que diferentes questões apresentam desafios distintos e, portanto, tratamentos também diferenciados; e que, na necessidade de priorização, a questão remuneratória se sobrepõe às demais.

É interessante também destacar um ponto trazido pelos Entrevistados 4 e 12 ao relatar que o tom da relação sindical com a administração pública é mais influenciado pelo perfil da liderança máxima do governo e de como e com que proximidade ele se propõe a construir a relação com as entidades sindicais.

Eu costumo falar que a relação sindical tem muito a ver com o perfil da pessoa que está na linha de frente do governo para poder fazer essa relação. Não existe alguma coisa ainda que seja didática, tem muito a ver com o *feeling* da pessoa. Talvez, seja a pessoa no Estado que necessite de mais de uma pessoa que tenha essas habilidades, fora o conhecimento técnico para dar vazão às demandas, para poder atuar dessa forma, porque é como se o sindicato fosse avançando e, dependendo da pessoa que está lá em frente, se a pessoa não tem a cortesia, a compostura, o respeito, o tom da conversa, o negócio não funciona (E4).

A questão de negociação, gestão de conflitos, é muito marcada pelo perfil do governo. Isso está diretamente relacionado ao governante. O tom que se dá, tanto para negociação, como para gestão de conflitos, vem muito de uma diretriz do governo mesmo para isso. Maior receptividade, menor

receptividade de entidade de classe, principalmente, maior envolvimento das entidades de classe no processo, tanto de formulação como de implementação, como de tomada de decisão, ele está muito ligado ao perfil do governo. Isso está diretamente relacionado a meu ver, por mais que eu tenha entidade de classe forte, por mais que eu tenha abertura de áreas técnicas para fazer essa interlocução, ela só vai acontecer de acordo com a diretriz de governo. Se a gente vai ter maior abertura ou menor abertura, qual é a forma de tratativa, qual é o limite dessa tratativa e a gente observa, é até curioso, a gente não tem um procedimento padrão para relacionamento com as entidades de classe e nem com a contribuição que eles poderiam dar também (E12).

Além do contato direto com o Poder Executivo, a gestão das relações trabalhistas também acontece no âmbito do Poder Legislativo, especialmente quando a política de gestão de pessoas demanda a edição de legislação. A articulação com as entidades sindicais pode acontecer diretamente com os deputados estaduais, ou no âmbito das reuniões das Comissões e do Plenário, quando o projeto de lei está em discussão. Também é comum a presença de representantes do Poder Executivo nessas reuniões para prestar eventuais esclarecimentos e discutir o tema objeto do debate.

O funcionalismo público, via de regra, é bem organizado. Tem os sindicatos, tem as associações de classe. Então existe uma forte participação dos funcionários mesmo e dos seus representantes [na formulação de políticas de gestão de pessoas que demandam edição de lei]. O Poder Legislativo, por definição tem que ser aberto à sociedade, tanto que ele tem galerias para [as pessoas] acompanharem as reuniões, todos os plenários têm assentos para as pessoas acompanharem tudo, o plenário tem galerias, todas as reuniões são televisionadas. De um tempo para cá todas estão no YouTube. Então você tem tanto a participação física (...) e a Assembleia já conta como mecanismos de participação remota. (...) E, claro, o Executivo, que é o proponente da proposta está sempre lá, em reuniões, explicando etc (E6).

A gestão das relações de trabalho também abrange o corporativismo, fortemente presente em algumas carreiras na administração pública mineira. Dentre as carreiras com mais poder de pressão corporativista, independentemente, inclusive, da atuação sindical, destacam-se: as carreiras da fiscalização, a carreira de Procurador do Estado e as carreiras policiais militares. Os Entrevistados 1 e 2 ressaltam a força corporativista dessas carreiras, apontando algumas características que evidenciam esse poder: a autonomia de gestão, um corpo de servidores geralmente preparado nas USRHs e o fato de os dirigentes do órgão ou entidade, geralmente, serem membro de carreira.

Então acho que é isso: Polícia, Fazenda e Procuradoria acabam tendo esse poder do corporativismo, que nem é o Sindicato, é a própria corporação mesmo. Eles, de uma certa forma, têm uma autonomia na sua gestão.

Na Secretaria de Fazenda, por exemplo, onde você poderia começar a construir (porque você tem pessoas qualificadas, o RH é totalmente estruturado, você tem um RH operacional, um RH estratégico), mas a

estratégia é toda voltada para o corporativismo, então na hora que você vai pactuar...

Outra categoria que tinha uma interferência muito direta com o governador era Procurador.

Não só o Sindicato, mas, por exemplo, em uma Secretaria que é muito corporativista e que, normalmente, os dirigentes são de carreira, você vê. E isso não é específico do Estado (E2).

A gente vê algumas questões bem difíceis de serem superadas. Um corporativismo muito forte de algumas categorias, que gera uma resistência à mudança, qualquer questão que eles acham que vai contra o interesse pessoal, específico de alguma categoria (E1).

Essa relação com carreiras muito corporativistas é bastante delicada, porque as categorias têm muito poder de pressão e acabam enviesando as políticas de gestão de pessoas de forma a garantir os interesses específicos das categorias, muitas vezes, em detrimento das demais carreiras. Tal fato pode ser exemplificado pela força corporativista exercida pelas Polícias Civil e Militar no governo, referente, respectivamente, ao processo de reestruturação de carreiras e dos aumentos concedidos aos policiais militares, conforme relato dos Entrevistados 1 e 2.

Outra questão corporativista também: Polícia, que é uma categoria muito forte, e você não consegue avançar em uma discussão. É uma caixa preta. Se você falar: “onde vocês não entraram?”, por exemplo, foi lá. A gente não conseguiu construir junto, era muito fechado. Na Polícia Civil, nem a estrutura de reforma de cargos nunca existiu lá. Não sei agora, mas não tinha. Os cargos lá eram os cargos de antes de 2003; era ridículo. E a gente fez vários Grupos de Trabalho, mas eles não conseguiam entrar em um acordo; tinha muita questão de poder ali. Eles tinham um monte de “carguinhas”, porque de uma certa forma, na hierarquia, se você assumia um cargo você tinha um poder diferenciado. Então eu acho que tem esses grupos que são mais corporativistas, e onde era mais fechado (E2).

Em relação à política remuneratória a gente teve um grande impacto de uma medida que beneficia as carreiras da área de segurança pública que foi o reajuste de 100% implementado de 2011 até 2015, que isso aí realmente teve um peso muito grande na folha de pagamento do estado e acabou comprometendo a possibilidade de atendimento a outras categorias, de fazer uma política, política mais isonômica em relação à concessão de reajustes. Não teve tantas mudanças assim em termos de estrutura de carreira, mas em termos de política remuneratória, esse reajuste de 100%. Mesmo depois das restrições da LRF teve a concessão de reajuste ano passado de 13%. Então como é uma categoria forte, esses reajustes acabam tendo um impacto muito alto na folha de pagamento. Embora não seja a categoria mais numerosa, é a que hoje tem mais peso na folha de pagamento, que tem mais poder de pressão, a área da Segurança Pública. E isso acaba comprometendo, restringindo as nossas possibilidades de fazer correções para outras categorias. Então teve também esse peso muito grande dessa (nem posso falar que foi uma negociação), dessa decisão de governo, que a gente sente os impactos dela até hoje (E1).

A pressão corporativista exercida pelos militares no governo de Minas Gerais tem um efeito danoso para a política geral de gestão de pessoas dos servidores públicos, pois gera impactos financeiros que comprometem a folha de pagamento a ponto de limitar que outras carreiras sejam contempladas com melhorias salariais. Ademais, essas carreiras corporativistas criam um espaço de autogestão que os distancia das diretrizes gerais da política de gestão de pessoas e faz com que tenham um modelo próprio e descolado do Estado. O Executivo se mostra frágil nessa relação com carreiras corporativistas e não se posiciona com firmeza frente a tais demandas corporativistas, não atua no sentido de mostrar que essas carreiras também são um corpo que integra o Estado e que deve se submeter a um conjunto de diretrizes gerais.

A gestão das relações trabalhistas representam um elemento fundamental, tendo em vista a influência que o corporativismo e os sindicatos exercem na implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas (KELLOUGH e SELDEN, 2003). Além do poder de criar obstáculos para a implementação de políticas que possam restringir seus direitos, as carreiras mais corporativas têm o poder de influenciar a agenda de gestão de pessoas e aprovar políticas de RH que beneficiam somente a si próprias. No período de 2003 a 2020, alguns exemplos evidenciam uma presença marcante do corporativismo (Nunes, 2017) e da força dos sindicatos na política de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, assim como observado em países da OCDE como Espanha, Itália e França (LONGO, 2007).

Na seção seguinte, serão abordadas iniciativas de gestão de pessoas referentes à flexibilização salarial no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

## **7.7 A flexibilidade salarial no governo de Minas Gerais**

Longo (2007) ressalta que a flexibilidade salarial tem o objetivo de tornar a gestão salarial mais eficiente e adaptada às prioridades organizacionais, abrangendo a gestão da compensação, política remuneratória, remuneração variável pautada no desempenho, progressão e remuneração por mérito e a redução da uniformização das políticas salariais. No entanto, assim como na administração pública federal, a composição remuneratória do servidor público apresenta uma diversidade de parcelas concedidas por meio de legislação de pessoal esparsa, além dos benefícios e gratificações incorporados pela via administrativa e judicial. Não obstante, nesta seção, serão abordados os principais aspectos da flexibilidade salarial adotados pela administração pública mineira.



### 7.7.1 Gestão das compensações retributivas de natureza salarial no governo de Minas

No âmbito da gestão da compensação, serão enfatizadas as compensações retributivas de natureza salarial, tendo em vista que as compensação extrassalariais — tais como seguros de vida, de acidente etc. (LONGO, 2007) — ainda não se fazem presentes de forma robusta, ou melhor, como política de gestão de pessoas que alcance todos os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional do governo de Minas Gerais.

A gestão da compensação de natureza salarial tem forte conexão com outros subsistemas, dentre os quais se destacam a gestão de carreiras e a gestão do desempenho (LONGO, 2007). No governo de Minas Gerais, esta conexão também se faz presente, tendo em vista que as carreiras passaram a ter como um dos critérios para progressão e promoção a avaliação de desempenho individual satisfatória, ou seja, nota a partir de 70, o que gera impactos na remuneração do servidor.

A segunda etapa do processo de reestruturação das carreiras iniciado em 2003 foi a elaboração de tabelas de vencimento básico, cujo objetivo era corrigir distorções salariais até então existentes e oferecer perspectiva de evolução salarial de acordo com o desenvolvimento na carreira (SILVA *et al.*, 2006).

O trabalho de elaboração das tabelas de vencimento básico foi coordenado pela Seplag e realizado conjuntamente com os órgãos e entidades dos grupos de atividades. Observadas as diretrizes definidas pela Seplag, os representantes dos grupos de atividades gozaram de autonomia para definir as tabelas de vencimento básico dos seus quadros de pessoal. Dentre as diretrizes, destacam-se: *i)* definição do montante de recursos no valor aproximado de 10% sobre a folha total de pessoal, dividido equanimemente entre todos os grupos de atividades; *ii)* incorporação da Vantagem Temporária Incorporável (VTI<sup>8</sup>); *iii)* construção de tabelas lineares com amplitude de 3% por grau e 22% por nível, como regra geral; *iv)* irredutibilidade da remuneração do servidor posicionado na nova carreira (SILVA *et al.*, 2006). Nesse sentido, observa-se certa margem de flexibilidade para os órgãos e entidades, não obstante os critérios definidos pelo órgão central.

---

<sup>8</sup> A VTI foi instituída por meio da Lei n.º 15.787, de 27 de outubro de 2005, com o objetivo de extinguir a Parcela Remuneratória Complementar (PRC). A VTI era a soma da PRC e de um abono no valor de R\$ 45,00. A PRC foi instituída pela Lei Delegada n.º 41, de 7 de junho de 2000, e visava assegurar que a remuneração do servidor não tivesse valor inferior ao piso salarial e estabelecido pelo nível de escolaridade exigido para o cargo.

Em junho de 2005, foram enviados para a ALMG os primeiros projetos de lei com as tabelas de vencimentos das carreiras dos grupos de atividades dos profissionais da Educação Básica do Estado, da Educação Superior e da Saúde, com vigência a partir de 1º de setembro de 2005. Os demais PLs foram encaminhados ao Poder Legislativo em outubro de 2005, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2006 (SILVA *et al.*, 2006).

Foram implantadas 201 tabelas de vencimentos básicos para 122 carreiras distribuídas nos 14 grupos de atividades, beneficiando 393.034 servidores efetivos. O impacto financeiro anual foi de pouco mais de R\$ 732 milhões, correspondendo a 14,51% da folha do funcionalismo público. A implantação das tabelas das novas carreiras dos grupos de atividades da Educação Básica, Educação Superior e Saúde e o aumento de 5% concedido a essas carreiras a partir de 30 de junho de 2006 geraram um impacto anual de 14,7% na folha de pagamento de pessoal. Nesse processo, também foi concedido aumento de 10% para os policiais civis, militares, bombeiros militares e agentes de segurança penitenciário. A nova implantação de carreiras e os aumentos concedidos fizeram com que a folha de pagamento totalizasse o montante de R\$ 9,72 bilhões por ano (SILVA *et al.*, 2006).

Após esse período inicial de reestruturação, num segundo momento, houve um tratamento diferenciado para algumas carreiras. Destacam-se os aumentos concedidos para os militares na gestão do Anastasia e do Zema; e, para os profissionais da Educação em 2015, na gestão do Pimentel, o que demonstrou a força que o corporativismo e os sindicatos possuem para influenciar as políticas de gestão da compensação retributiva.

Um dos casos mais emblemáticos e expressivos em relação à força do corporativismo das carreiras no período de 2003 a 2020, especialmente, no que tange à negociação salarial, refere-se ao aumento de 100% concedido às carreiras da Segurança em 2011, com previsão de implementação de 2011 a 2015, e em 2020, não obstante as restrições da LRF, conforme já destacado. O Entrevistado 20, representante sindical, também relata essa priorização da gestão 2019–2022 em relação à carreira de segurança pública.

O Zema, hoje, já quer favorecer a segurança pública, é visível o caráter que o Zema dá às questões de segurança. Não somos contra isso, tem que ser valorizado, mas os outros setores também precisam. Nós estamos batendo no piso e ele já anuncia, talvez, um novo reajuste para a segurança pública. Então, é governo, são opções de governos, por isso nossa dificuldade também em fazer uma luta conjunta (E20).

Outro exemplo marcante ocorrido no período de 2003 a 2020, desta vez evidenciando a força do sindicato da Educação, refere-se ao movimento de criação do regime de subsídio para os profissionais da Educação Básica, motivados pela necessidade de o governo de Minas

cumprir o piso nacional da Educação. O modelo do subsídio foi instituído pela Lei n.º 18.975, de 2010, regulamentado pelo Decreto n.º 45.527, de 31 de dezembro de 2010. Entende-se por modelo de subsídio o recebimento de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, conforme previsto no art. 39, §4º da Constituição Federal de 1988. Nesse primeiro momento, o modelo de subsídio era facultativo. No ano seguinte, em 02 de dezembro de 2011, após uma intensa greve que durou 113 dias e foi conduzida pelo Sind-UTE/MG, entrou em vigor a Lei n.º 19.837, que enquadrou o pagamento por subsídio a todos os servidores, inclusive aqueles que fizeram opção contrária, ou seja, que haviam permanecido no modelo remuneratório. Ademais, o art. 19 da Lei n.º 19.837, de 2011, determinou a suspensão da concessão de progressões e promoções na carreira até 1º de janeiro de 2016. O Entrevistado 1 vivenciou a instituição do regime de subsídio para os profissionais da Educação, conforme relato a seguir.

... aí a gente teve de 2010 a 2015 esse movimento de implementar subsídio, de colocar ele no primeiro momento em caráter facultativo, depois a gente colocou como compulsório, definindo algumas regras de posicionamento. E foram ocorrendo vários movimentos grevistas, dentro da área de educação. Gerou um desgaste muito grande entre governo e sindicatos, longos períodos de greve. Foram sendo feitas várias mudanças na legislação para tentar atender, ao menos em parte, essas demandas, essas queixas de perda de benefícios (E1).

O regime de subsídio dos profissionais da Educação Básica vigorou até o ano de 2015, quando foi promulgada a Lei Estadual n.º 21.710, de 2015, que o extinguiu, retornando o pagamento por meio do vencimento básico e assegurando o piso nacional, com reajustes anuais, proporcional à jornada de 24 horas a todos os profissionais da educação. De acordo com o art. 8º da referida lei, o pagamento do piso seria realizado de forma escalonada até o ano de 2018, por meio de abonos que seriam incorporados ao vencimento básico no ano subsequente. A Lei n.º 21.710, de 2015, estabeleceu ainda as promoções por escolaridade concedidas a partir de setembro daquele ano, visto que as promoções nas carreiras foram congeladas pela gestão anterior e estavam previstas para serem concedidas em janeiro de 2016. Braga e Duarte (2018) destacam que a nova legislação de 2015 trouxe consigo a garantia de reivindicações históricas dos trabalhadores em educação.

Confome já mencionado, a gestão 2015–2018 foi marcada pela abertura ao diálogo com as entidades sindicais. No entanto, nesse período, houve a edição de uma série de atos normativos, intercalados com períodos de greve dos profissionais da Educação com vistas a tentar garantir o pagamento do que foi previsto na legislação estadual, bem como o pagamento do piso nacional. Em 2016, os profissionais da educação realizaram uma greve cuja principal

reivindicação era o pagamento do reajuste de 11,36%, referente ao piso nacional para aquele ano, uma vez que o reajuste automático já previsto na Lei Estadual n.º 21.710, de 2015, não foi concedido pelo governo estadual. Como resultado da greve, foi editada a Lei n.º 22.062, de 2016, que concedeu o reajuste de 11,36% aos professores da Educação Básica, através de incorporação de abono ao salário dos professores.

Em 2017, houve nova greve cuja pauta incluía a luta pelo piso nacional e o cumprimento do que estava previsto em legislação estadual. Essa reivindicação se aprofundou em razão do descumprimento do reajuste de 7,64% no piso nacional anunciado naquele ano, por parte do governo estadual. Para dirimir esse novo conflito, o governo de Minas Gerais encaminhou uma proposta de emenda à Constituição Estadual — EC Estadual n.º 95/2017 — que garante o recebimento mensal do Adicional de Valorização da Educação Básica (Adveb) pelos servidores ocupantes de cargo efetivo das carreiras da educação básica. O referido adicional foi previsto na Lei n.º 21.710, de 2015, e consiste no pagamento de adicional de 5% a cada cinco anos de efetivo exercício, calculados sobre o vencimento básico, contados a partir de 1º de janeiro de 2012. Todavia, o governo não estava pagando esse adicional em função de dispositivo constitucional que impedia o pagamento de acréscimos aos servidores estaduais exclusivamente em razão do tempo de serviço. Nessa linha, a EC Estadual n.º 95, de 2017, alterou o art. 116 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definindo uma exceção que permite o pagamento do Adveb aos servidores da Educação. Novamente, em 2018, o reajuste nacional do piso de 6,81% não foi garantido aos servidores estaduais da Educação. Em março de 2018, o Sind-UTE convoca os servidores para uma nova greve. Em julho do mesmo ano, é apresentada nova solução normativa, por meio da EC Estadual n.º 97/2018, que garantiu a incorporação dos reajustes nacionais do piso para os servidores da Educação (COSTA *et al.*, 2020). O Entrevistado 20 relata como foram os ganhos remuneratórios a partir de 2015.

Voltar o vencimento básico, para nós, era a vantagem de poder ganhar novos benefícios, como o biênio, o quinquênio que foi cortado da gente. Ganhamos o piso salarial integral, que foi uma grande vitória nossa, que se perdeu ao longo do tempo, porque em 2016, ele aplica o reajuste do piso e não paga o retroativo. A partir daí, nós não tivemos mais a valorização do Piso, porque os outros governos entendem que a gente já recebe o Piso na proporcionalidade. Mas, na lei, está escrito que o piso seria pago integral para a nossa jornada de 24 horas.

Isso muda no governo do PT, mas não avançamos, nós não avançamos. Nós queríamos algumas vantagens, como, por exemplo, o biênio. Ele cria o Adveb com bastante dificuldade quase no terminar do mandato do PT. Mas pagou-se para alguns, não pagou para outros e o retroativo desse Adveb ficou todo para trás. Está tudo em verba retida e nossa briga hoje com o governo atual é que nos pague o que estão devendo para que a categoria saia

dessa penúria e que volte a aplicar os reajustes do Piso que a gente acha que por direito, nós temos (E20).

Segundo Costa *et al.* (2020), a efetivação de ganhos salariais, decorrentes da implementação dos mecanismos de carreira e remuneração, enfrentou obstáculos políticos de âmbito nacional, em razão da falta de apoio do governo federal na complementação de recursos, conforme previsto no art. 4º da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional e, na esfera do governo estadual, pela crise econômica e fiscal que assolou Minas Gerais e a maioria dos estados da federação no atual mandato governamental. O Entrevistado 1 relata as dificuldades encontradas pela administração pública mineira para fazer cumprir os direitos e as vantagens conquistados pelos Profissionais da Educação Básica.

A gente teve, em 2015, uma negociação com sindicato que acabou resultando numa mudança mais abrangente de legislação extinguindo esse modelo de subsídio e voltando com o modelo de vencimento básico mais vantagens. Aí foi realmente bem mais complicado acompanhar as atualizações do piso salarial do magistério. Tanto é que a gente conseguiu acompanhar só até 2016. E até hoje, a gente tem esse desafio, todo ano a gente recebe pauta do sindicato querendo a retomada dos benefícios, os adicionais por tempo de serviço, voltar o modelo que era e sempre atualizando o piso salarial do magistério. Só que isso é insustentável, a gente não consegue... só as mudanças que já foram feitas já geraram um impacto gigantesco, pelo volume de servidores na Secretaria de Estado de Educação. Então hoje ela tem um modelo que não é mais o subsídio e não é o que era antes: é um modelo remuneratório híbrido. E continua sempre esse embate com o sindicato, porque o Estado não tem capacidade para conseguir acompanhar essas atualizações anuais do piso salarial do magistério, embora hoje a remuneração de um valor inicial da tabela seja maior que o piso. Mas a expectativa deles [profissionais da Educação] é sempre de ter os reajustes anuais (E1).

A influência da força dos sindicatos e do corporativismo das carreiras de segurança pública e dos profissionais de Educação para conquistar aumentos diferenciados também foi relatada pelo Entrevistado 6 como carreiras priorizadas por determinadas gestões de governo: “O Anastasia, numa situação de escassez de recursos ele privilegiou a área de segurança, (...) E aí vem o governo Pimentel e diz agora: ‘Eu vou investir na área da Educação, custe o que custar’” (E6).

No âmbito de uma política de gestão da compensação mais geral, de 2012 a 2014, todos os grupos de atividades tiveram reajustes salariais (SEPLAG, s/d), especialmente por meio da Lei n.º 20.748, de 25 de junho de 2013 que concedeu aumento para várias carreiras. Em seguida, o governo entrou no limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz como uma das consequências vedações à concessão de aumentos remuneratórios.

No período de 2003 a 2020, a administração pública mineira manteve um sistema unificado de pagamento — com exceção dos militares —, característico do modelo burocrático

(UN/DESA, 2005). A gestão do pagamento foi realizada de forma centralizada pela Seplag, por meio do Sistema de Administração de Pessoal (Sisap), à exceção do período de 2015 a 2018, em que a gestão da folha de pagamento ficou na Secretaria de Estado de Fazenda. Vale observar que a folha de pagamento dos militares sempre ficou sob a gestão da própria corporação, que lida de forma autônoma com suas políticas de RH, conforme relato do Entrevistado 10.

O SISAP está lá no mesmo lugar, os sistemas não conversam, “a caixa-preta lá” dos militares continua no mesmo lugar, nem sistema tem, não é integrado, a gente nem sabe como é a Previdência deles. Eles não usam o sistema nem para concursos, a gente tem o sistema para concursos e os militares também não usam (E10).

No período 2003 a 2020, pode-se observar a marcante influência do corporativismo e dos sindicatos (KELOUGH e SELDEN, 2003) nas políticas de gestão da compensação na administração pública mineira, evidenciando que carreiras mais organizadas conseguiram articular políticas diferenciadas de compensação, não obstante o contexto fiscal adverso. Interessante destacar, ainda, que mesmo na gestão 2015–2018, apontada pelos entrevistados como uma gestão mais aberta para o diálogo e para a construção conjunta, os profissionais da Educação sob a orientação dos sindicatos realizaram vários movimentos grevistas como forma de pressionar o governo para fazer valer os seus direitos.

Além das iniciativas de compensação pecuniária tratadas na presente seção, o governo de Minas Gerais, a partir de 2003, introduziu políticas de remuneração variável para os servidores, conforme será apresentado na seção seguinte.

#### 7.7.2 Remuneração variável pautada no desempenho

O governo de Minas Gerais já tinha experiências pontuais de remuneração pautada no desempenho, a exemplo da carreira da fiscalização, que possui gratificação desde 1975 e a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental que tinha previsão de gratificação por produtividade desde 1998. No entanto, como não havia uma cultura de gestão de desempenho mais ampla e estruturada para todos os servidores, a gratificação era considerada como uma mera parcela da remuneração.

Simultaneamente à implementação dos mecanismos de evolução nas carreiras, foram instituídas gratificações vinculadas ao desenvolvimento individual e institucional, com o objetivo de reforçar a possibilidade de resultados diferenciados de acordo com o esforço individual e das equipes de trabalho. Dentre as principais, destacam-se as gratificações atreladas à carreira, o prêmio por produtividade e o Adicional de Desempenho (ADE).

A instituição do ADE foi prevista na legislação para os servidores que ingressaram no serviço público estadual após julho de 2003, em substituição aos adicionais por tempo de serviço (BDMG e PUBLIX, 2013). O ADE é uma vantagem remuneratória vinculada aos resultados das avaliações de desempenho individual — na proporção de 70% — e institucional — na proporção de 30% —, com valor determinado a cada ano e devido, mensalmente, ao servidor. Foi regulamentada inicialmente pela Lei n.º 14.693, de 30 de julho de 2003, e Decreto n.º 44.503, de 18 de abril de 2007, com alterações posteriores. O servidor que recebe os adicionais por tempo de serviço — quinquênio — pode optar pelo ADE, desde que não queira adquirir novos adicionais por tempo de serviço.

Em 2003, quando foi instituído, o ADE era calculado considerando-se somente o desempenho individual do servidor e o desempenho da instituição na qual está em exercício. No entanto, em 2007, a Lei n.º 16.676 incorporou o fator tempo de exercício ao ADE, ao considerar o número de avaliações de desempenho individuais para calculá-lo. Como o ADE passou a ter também natureza de adicional por tempo de serviço, a proposta de reforma administrativa que está em tramitação na ALMG em 2020 prevê extingui-lo, assim como os demais adicionais da mesma natureza, como quinquênio e trintenário.

A partir de 2008, começam a ser instituídas parcelas remuneratórias variáveis atreladas ao desempenho para algumas carreiras específicas. Foi observado um primeiro movimento, em 2008 e 2009, com a instituição da Gratificação de Escolaridade, Desempenho e Produtividade Individual e Institucional (Gedama), para os servidores do Sisema; Gratificação de Escolaridade, Desempenho e Produtividade Individual e Institucional (Gedima), para os servidores do IMA; Gratificação de Desempenho da Carreira de Professor de Educação Superior (GDPES) para os professores da Uemg e Unimontes.

A tramitação dos projetos de lei que instituíram essas gratificações na ALMG não sofreu resistência por parte dos sindicatos das categorias e das forças corporativistas, uma vez que foi percebida como um aumento da remuneração, não obstante serem variáveis e estarem vinculadas à avaliação de desempenho. No mesmo sentido, o Entrevistado 6 destaca que o importante para que o projeto de lei da área de gestão de pessoas seja aprovado junto ao Legislativo é a percepção de ganhos para o servidor, independentemente da natureza da política de RH.

projetos de lei, ou propostas, que denotem algum tipo de melhoria para o servidor, sempre vão ser melhor recebidas. Se uma carreira tem uma estrutura totalmente tradicional e ela vai passar por um processo de flexibilização, mas essa flexibilização vai acarretar ganhos para o servidor, então a tendência é apoiar. É um pouco isto (E6).

Outras gratificações por produtividade foram criadas como parcelas remuneratórias variáveis vinculadas a diversas carreiras na administração pública mineira, com o objetivo de contribuíssem efetivamente para o alcance dos resultados estratégicos do governo. No entanto, é fundamental que esse alinhamento esteja claro, para que os servidores não percebam essas gratificações como parcelas salariais fixas às quais têm direito, e, sim, como parcela remuneratória variável dependente do desempenho individual. Em Minas Gerais, o Entrevistado 2 relata a presença desse equívoco na implantação dessa remuneração variável, que foi percebida pelos servidores como salário, conforme relato a seguir:

Quando criou gratificação de produtividade, como uma forma de trabalhar o reflexo do resultado, como foi muito no início, a gente ainda não tinha muitos estudos no Brasil (começou, não sei, acho que em 2006, 2007). A gente começou no Meio Ambiente. Nem estou considerando Fiscalização, porque fiscalização é histórico, desde sempre tem produtividade (que não é produtividade). Hoje a gente tem muitos estudos, muitos artigos acadêmicos, já estudando os modelos de produtividade – o que deu certo, o que não deu, porque não deu. Onde podemos implementar, já com esses estudos, eu de verdade enxergo que é possível, é um instrumento muito poderoso de alinhamento com a estratégia. Mas você tem que implementá-lo de forma correta; se você já começa distorcido, depois você não corrige mais, isso já virou salário (E2).

Outro aspecto relevante afeto à remuneração variável refere-se à vinculação com a avaliação de desempenho e a atribuição de notas altas para os servidores, para que não tenham perdas remuneratórias. Segundo estudos sobre o tema, o pagamento de remuneração variável atrelada à avaliação de desempenho não está funcionando bem em grande parte dos países da OCDE (CARDONA, 2007). A Sepalg reconhece as distorções que a vinculação da avaliação à remuneração variável traz como um problema a ser trabalhado, contudo ainda não tem uma solução para a questão, conforme depoimento a seguir:

“Tem uma questão que a gente não está atacando, a gente sabe que a gente teria que mudar, mas que a gente não está atacando, que é a vinculação da avaliação com a remuneração”. A gente sabe das distorções que isso gera, do efeito perverso, só que, ao mesmo tempo, nós não queremos abandonar. Pensando na política como um todo, não só na avaliação de desempenho, nós não queremos abandonar a remuneração variável. A gente sabe que tem distorções na remuneração variável. Minha equipe consegue listar isso tranquilamente, só que a gente não tem o que colocar no lugar. A gente tira a avaliação de competências, o que nós vamos colocar no lugar, em uma lógica de desempenho, para justificar uma remuneração variável? (E14).

Outra forma de pagamento por produtividade introduzida na administração pública mineira foi o Prêmio por Produtividade, inicialmente regulamentado pela Lei n.º 14.694, de 30



de julho de 2003, e pelo Decreto n.º 44.873, de 14 de agosto de 2008. Tratava-se de uma recompensa financeira que poderia ser concedida aos servidores dos órgãos e entidades do Poder Executivo de Minas Gerais que tivessem firmado o Acordo de Resultados e alcançassem resultados satisfatórios no cumprimento do contrato de gestão. O Prêmio por Produtividade e o Acordo de Resultados eram indissociáveis, uma vez que, como política de remuneração variável, o Prêmio seria pago com base na política de contratualização de resultados, cujo instrumento de contrato de gestão foi denominado Acordo de Resultados (TELLES e ASSIS, 2009).

O Acordo de Resultados era pactuado entre os dirigentes de órgãos e entidades e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico. Era construído com fundamento em indicadores e metas e pactuado anualmente a partir de um processo sustentado no planejamento estratégico estadual. O monitoramento do instrumento era realizado por uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que atribuía nota ao desempenho dos órgãos e entidades. A pretensão do governo com o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade era criar um modelo de incentivos que direcionasse o comportamento dos servidores para a melhoria dos resultados entregues à sociedade (TELLES e ASSIS, 2009).

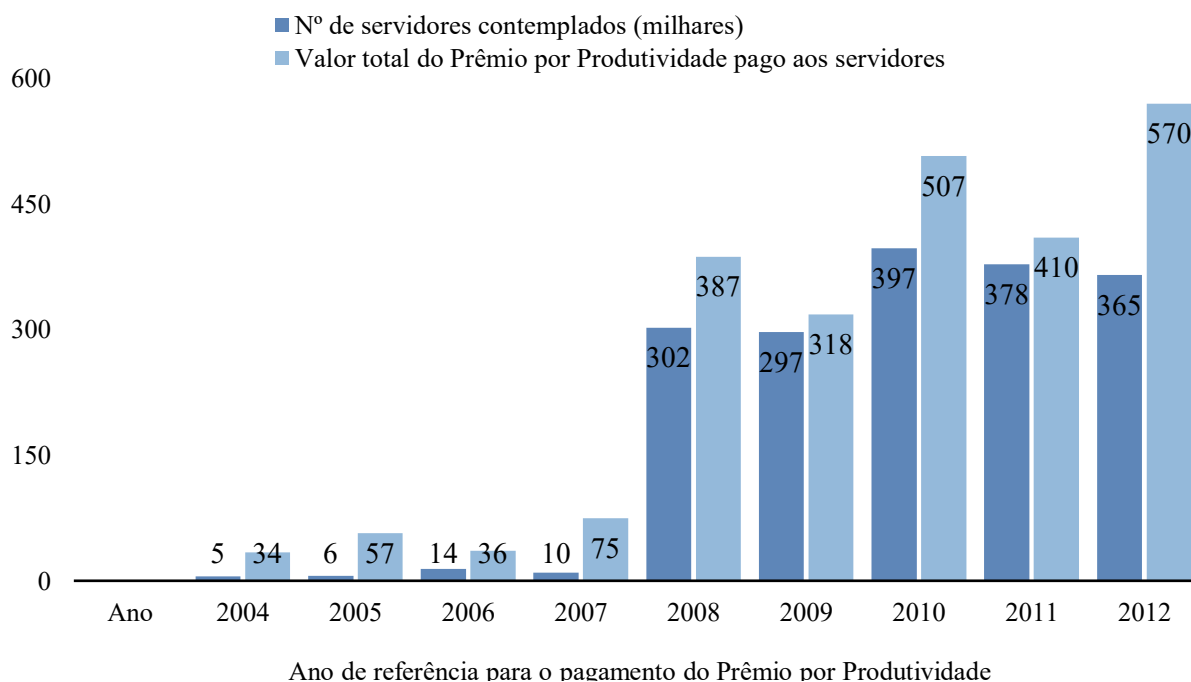
Nesse sentido, o modelo foi aprimorado por meio da Lei n.º 17.600, 2008, tendo como uma das diretrizes aumentar a percepção do servidor entre seu desempenho direto e sua premiação. Nesse novo modelo, o Estado criou uma fonte universal para pagamento do prêmio, que poderia chegar até a 1% da receita corrente líquida do Estado, o que fez com que quase a totalidade de órgãos e entidades celebrasse o Acordo de Resultados, uma vez que havia a possibilidade real de pagar o Prêmio por Produtividade sem depender de orçamento próprio. Telles e Assis (2009) destacaram a importância da inédita decisão do governo de Minas Gerais em utilizar um valor significativo da receita para uma política de remuneração variável.

No novo modelo do Acordo de Resultados, a pactuação de resultados aconteceu em duas etapas. Na primeira, o governador pactuava com o dirigente máximo de cada órgão e entidade resultados de impacto para a sociedade, baseados em indicadores finalísticos, a exemplo da redução da taxa de homicídios. Na segunda etapa, houve uma pactuação interna, entre o dirigente e seus servidores, que se baseava em indicadores de *outputs*, como, por exemplo, apreensão de armas de fogo (no caso de policiais). Os Acordos de Resultados de segunda etapa eram compostos por compromissos de cada setor dentro da organização, e, para cada um desses setores, seria atribuída uma nota de desempenho em relação às metas pactuadas. A segunda etapa foi a estratégia adotada pelo governo para tentar aumentar a percepção do

servidor entre seu desempenho direto e sua premiação. Ademais, houve desvinculação da ADI do valor da premiação por produtividade, uma vez que era considerada a nota da equipe no Acordo de Resultados de segunda etapa. E, ainda, o Prêmio passou a ser proporcional ao percentual de dias de efetivo exercício no ano de referência. Caso o servidor tenha se afastado por qualquer motivo, esse período não seria contabilizado para fins do pagamento (TELLES e ASSIS, 2009).

As mudanças no modelo provocaram uma alteração significativa no número de Acordos de Resultados celebrados no governo de Minas Gerais a partir de 2008, passando, conseqüentemente, a contemplar um número muito maior de servidores, bem como um montante maior de recursos para o pagamento do Prêmio por Produtividade, conforme pode ser observado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Prêmio por Produtividade pago no período de 2004 a 2012



Fonte: TELLES e ASSIS (2009); AGÊNCIA MINAS.

Um pressuposto para o pagamento do Prêmio por Produtividade é o superávit fiscal. Nesse sentido, assim que o governo do estado passou a vivenciar de forma intensa resultados de déficit fiscal, a referida bonificação deixou de ser paga aos servidores. Em 2016, a Lei Estadual n.º 22.257, de 2016, concluiu que não era viável financeiramente para a administração pública mineira a continuação do Prêmio por Produtividade.

Interessante também destacar a influência que os sindicatos (KELOUGH e SELDEN, 2003) exerceram nas políticas de remuneração variável no governo de Minas Gerais. Uma vez que tais iniciativas de gestão de pessoas implicam um aumento remuneratório, um ganho para os servidores, a elaboração e implementação de tais políticas não tiveram qualquer objeção; ao revés, contam com o apoio das entidades representativas dos servidores, conforme relato dos Entrevistados 17 e 20. Vale observar, ainda, a partir do depoimento do Entrevistado 20, a percepção de que o prêmio por produtividade deveria ser pago regularmente, como se não dependesse de resultados a serem alcançados pelos servidores.

Já a avaliação de desempenho com o prêmio de produtividade, que era um salário a mais (que a gente chamava de 14<sup>o</sup>), enquanto ele durou, foi benéfico. Digamos assim, eu acho que 80% dos servidores gostaram. Não posso dizer que foi 100%, porque eu acho que unanimidade não existe. Mas mais de 80% gostaram de receber o prêmio de produtividade. E já contavam com ele, porque naquele tempo o 13<sup>o</sup> vinha ‘direitinho’, então já contava com aquele prêmio em janeiro como o 14<sup>o</sup> salário. Para quem estava com o salário baixo, às vezes até sem reajuste, e tudo mais, era uma ajuda enorme. Aí depois, quando veio 2015, que cortou isso, foi um desastre total. Muita gente gostou, por questões ideológicas. Mas a maioria dos servidores sente falta, porque era um tipo de política que a gente imaginava que ia durar, e não durou (E17).

... eu falo que foi um golpe que o Anastasia deu na gente. Ele instituiu o prêmio por produtividade, pagou-se algumas vezes, depois perdeu-se ao longo do tempo. Ficou devendo o que não pagou, me parece que o último que ele pagou foi 2013, não pagou mais, não tivemos mais recebimento e perdeu-se no tempo. É uma boa política de valorização, se fosse pago adequadamente, todo ano, certinho, bonitinho. Mas tudo vem vinculado ao caixa do Estado, o próprio prêmio era vinculado aos recursos do Estado (E20).

Os sindicatos tendem a defender parcelas remuneratórias fixas tal como o vencimento básico e os adicionais por tempo de serviço. No caso do Adicional de Desempenho (ADE), que foi criado como uma alternativa ao quinquênio, houve manifestações discordantes por parte dos sindicatos, porque eles estariam perdendo uma vantagem pecuniária decorrente meramente do implemento de tempo de serviço e com valor fixo. Segundo o Entrevistado 17 — representante de entidade sindical —, o ADE não substitui o quinquênio, conforme relato a seguir.

Mas na questão da avaliação de desempenho, o que ‘pegou’ mesmo foi o término do quinquênio. Isso aí deixou todos os sindicatos, sindicalistas e servidores muito mal, muito contrário a isso. Porque o ADE não veio para substituir, ele foi uma perda (E17).

A manifestação dos representantes sindicais pela defesa de parcelas remuneratórias fixas, a exemplo do vencimento básico, em contraposição à criação de parcelas remuneratórias variáveis, está explicitada no relato do Entrevistado 20.

A gente acredita que nós devemos ter um vencimento básico adequado, que não precise dessas gratificações, que ao longo do tempo, dependendo de governo, pode tirar, pode manter e nós não podemos ficar a essa mercê (E20).

Considerando que as políticas remuneratórias demandam lei para que sejam implementadas no setor público, observa-se também uma influência do Legislativo (KELOUGH e SELDEN, 2003) nas políticas de flexibilização salarial. No entanto, tal influência também tende a ter natureza positiva, tendo que em vista que, regra geral, implicam aumento da remuneração do servidor. Assim, independentemente da natureza da política, se representam ganhos para os servidores, que também são eleitores, tais políticas contam com o apoio do Legislativo, conforme relato do Entrevistado 15.

Então, o aumento vai ser por intermédio da gratificação, que vai ser vinculada à avaliação. Então beleza! Então vai ser um aumento via gratificação. Então vamos correr com esse aumento via gratificação. Então vai ter aumento. E a avaliação, o “escambau”. O discurso não passa pela avaliação. O discurso passa pela percepção daquele mecanismo (E15).

A adoção de iniciativas de remuneração variável tem forte vinculação com a estratégia de governo do choque de gestão, que priorizava a gestão por resultados. Nesse sentido, também se vincula à ideia de política de remuneração baseada no desempenho, característica do movimento da *New Public Management* (UN/DESA, 2005). Dessa maneira, para que seja adotada, é fundamental que seja uma iniciativa deliberada pelo governo, razão pela qual tem forte influência da alta liderança do governo. A lógica da remuneração variável traz, na sua essência, a flexibilização, uma vez que possibilita adaptar a remuneração dos servidores ao alcance dos resultados de cada órgão ou entidade de forma ágil.

No que se refere à influência dos sindicatos, será positiva sempre que a remuneração representar um ganho para o servidor. Contudo, as entidades sindicais não concordam com as substituições de gratificações fixas por gratificações variáveis dependentes do desempenho.

Para finalizar a análise das iniciativas de flexibilização salarial, na seção seguinte, também buscaremos entender algumas nuances da política remuneratória instituída em Minas Gerais.

### 7.7.3 Política Remuneratória e a redução da uniformização das políticas salariais

Num primeiro momento, de 2003 a 2006, a orientação em termos de política remuneratória referia-se ao cumprimento da diretriz de realizar a construção das tabelas

salariais das novas carreiras com um impacto de até 10% da folha de pagamento de pessoal. Nesse período, o esforço era de reduzir a grande desigualdade remuneratória entre as carreiras, especialmente, dentro do mesmo grupo de atividades.

Então essa era a diretriz, ela não foi observada para todos os órgãos e entidades, mas pelo menos esse era o norte. O grande desafio era de colocar tabelas, com estruturas totalmente novas, com esse limite de impacto de 10%. Depois disso, a gente ficou um grande período sem reajustes salariais. Os aumentos salariais que os servidores tinham eram principalmente em função da concessão dos benefícios de evolução da carreira, também de adicionais, quinquênios, para quem entrou antes de 2003 (E1).

Visando promover reajustes salariais para os servidores com base em critérios técnicos, em 2011, foi instituída a política remuneratória, por meio da Lei n.º 19.973, de 27 de dezembro. O objetivo primordial da referida lei é estabelecer uma política de valorização do servidor conjugada com um adequado planejamento para as despesas de pessoal, respeitado o princípio de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, a mencionada lei condiciona a concessão de benefícios e reajustes à variação positiva da receita tributária. Outro aspecto destacado na política remuneratória é a observância dos limites das despesas de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BDMG e PUBLIX, 2013).

Na nominada Lei, não foram definidos índices máximos ou mínimos a serem aplicados aos instrumentos da política remuneratória. O montante de recursos disponíveis para a política remuneratória seria avaliado anualmente, de acordo com o crescimento da receita tributária, deduzidos os valores necessários para pagamento de direitos já previstos em lei, a exemplo das promoções, progressões e adicionais (BDMG e PUBLIX, 2013). Todavia, esta lei nunca foi efetivamente aplicada em razão de negociações setoriais de revisão salarial. Algumas carreiras mais corporativistas, mesmo após a publicação da política remuneratória, conseguiram negociar aumentos de forma isolada e em detrimento de outras carreiras com menor poder de pressão política, o que evidencia a forte influência do corporativismo na política remuneratória, conforme relato dos Entrevistados 2 e 4.

A lógica da política remuneratória é muito interessante, mas ela é interessante quando, primeiro, você aplica para todo mundo. Mas, quando a lei de política remuneratória foi feita, o aumento da Polícia já tinha sido dado, então o crescimento da despesa de pessoal sempre foi maior do que a receita, então ela nunca foi aplicada na prática. E era muito ruim para a gente, porque o discurso era muito frágil (E2).

Só que isso [a política remuneratória] nunca foi implementado, porque a gente sempre tem a questão da negociação setorial, dessas categorias com maior poder de mobilização, que acabam conseguindo os reajustes. (...) a gente tem um impacto muito maior dessas negociações setoriais com

categorias que são mais fortes, educação saúde segurança, Fazenda, isso em detrimento de outras. Então, a gente tem muitas carreiras de área meio, que estão sem reajuste, mesmo para correção de perda inflacionária desde 2013. A defasagem atinge muitas, principalmente, das carreiras administrativas do estado. Então, hoje, a gente não tem, não posso falar que existe uma política remuneratória, embora exista uma lei, com a previsão, com os parâmetros, mas na prática, a gente não tem essa implementação da política com base em critérios técnicos (E4).

Segundo o Entrevistado 4, a diretriz do governo é que definiu os rumos da política de remuneração no setor público estadual mineiro no período de 2003 a 2020, no sentido de definir que carreiras seriam priorizadas em cada gestão de governo, bem como a adoção de determinado tipo de regime remuneratório, por exemplo, que contemple a remuneração variável por desempenho. Percebe-se, portanto, a influência da alta liderança do governo na política remuneratória, conforme relato a seguir:

A gestão que realmente vai determinar as diretrizes. Então isso aí influencia diretamente, por exemplo, em política remuneratória, quais categorias que vão ser mais beneficiadas, ou não, isso acabou gerando um impacto financeiro muito alto em função de algumas decisões que foram tomadas. Em função disso a gente teve um agravamento da situação de equilíbrio fiscal do Estado, que acaba gerando mais restrições para você fazer uma política. Tem também as negociações setoriais, a cada mudança de gestão você acaba tendo algumas categorias que são mais fortes, outras não, isso acaba impactando também o resultado dessas negociações setoriais. Então isso gera mudanças na legislação. A questão também de algumas diretrizes. A gente viu uma mudança num primeiro momento no sentido de incentivar as gratificações vinculadas ao desempenho e à produtividade. Teve uma mudança de gestão que decidiu incorporar essas gratificações [ao vencimento básico], não vincular mais à questão da produtividade. Então a gente vê essas mudanças acontecendo de acordo com as diretrizes da alta gestão. Em alguns momentos elas realmente têm um impacto maior (E4).

Portanto, observa-se que, no período de 2003 a 2020, a administração pública mineira buscou a uniformização das políticas salariais, com vistas a reduzir as grandes distorções remuneratórias entre as carreiras. Verificou-se, assim, um movimento contrário a um dos aspectos da flexibilidade salarial destacado por Longo (2007), no sentido da busca de reduzir a uniformidade da política salarial, a fim de contemplar um tratamento diferenciado para enfrentar situações que podem ser bastante heterogêneas no âmbito das carreiras.

A falta de uniformização das políticas remuneratórias do governo de Minas Gerais foi decorrente da força de determinados sindicatos e corporações que articularam maior capital político para conseguirem alcançar aumentos salariais, exacerbando a desigualdade remuneratória entre as carreiras. Nesse sentido, para alcançar a flexibilidade salarial (LONGO, 2007), primeiramente, a administração pública mineira teria que fazer um movimento no

sentido de uniformização da política salarial — com o objetivo de corrigir as grandes distorções salariais — para, depois, adaptar a política remuneratória às prioridades organizacionais.

Na seção seguinte, serão abordadas as políticas vivenciadas pelo governo de Minas Gerais relacionadas à flexibilidade de tempo, que foram fortemente impulsionadas pela pandemia da Covid-19.

## **7.8 A flexibilidade de tempo no governo de Minas Gerais e os avanços do trabalho remoto durante a pandemia de Covid-19**

Muitas mudanças sociais favoreceram a flexibilização dos esquemas tradicionais de jornada e tempo de trabalho, sob a alegação de possibilitar a melhoria da produtividade e de atender à aspiração de algumas pessoas de conciliar a vida familiar com o trabalho. No serviço público, essa flexibilização aconteceu de forma desigual nos países da OCDE (LONGO, 2007) e de forma pontual, por meio do trabalho remoto, até 2019. Com o advento da pandemia de Covid-19, o teletrabalho foi intensificado e já se cogita que seja implementado de forma perene em várias organizações.

No governo de Minas Gerais, havia ainda menos iniciativas de flexibilização do tempo de trabalho, e o trabalho remoto ainda estava em fase de estudos, até 2019. Em março de 2020, a maioria dos servidores estaduais entraram em trabalho remoto em razão da pandemia.

### **7.8.1 Flexibilidade de horário de trabalho no governo de Minas Gerais**

A jornada de trabalho é o período de tempo em que o servidor deve prestar serviços ou permanecer à disposição da unidade de lotação do órgão/entidade de exercício. O servidor cumprirá jornada de trabalho fixada nas leis específicas das carreiras de acordo com as atribuições de seu cargo, respeitando-se também o horário de funcionamento de órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Em 1º de março de 2004, por meio da Resolução Seplag n.º 10, foram definidas regras mais flexíveis para o cumprimento do horário de trabalho do servidor estadual de Minas Gerais, contemplando a possibilidade de se iniciar mais cedo e ser finalizado mais tarde. Também foi possibilitada a compensação de horário, no caso de eventuais atrasos, desde que as horas trabalhadas para compensação ocorram dentro do mesmo mês.

Em 12 de dezembro de 2012, a Resolução Seplag n.º 105 flexibilizou o horário dos servidores em exercício nos órgãos e entidades da Cidade Administrativa, definindo que a jornada do servidor que trabalha oito horas diárias seria cumprida em horas corridas, incluindo o intervalo mínimo de uma hora para refeição na jornada de trabalho. De fato, isto implica a redução de uma hora de trabalho, ou seja, o servidor em exercício nas dependências da Cidade Administrativa passa a ter uma jornada diária de 7 horas semanais, sem redução de remuneração.

Além dessa flexibilização de horário, duas outras possibilidades já antigas continuaram vigentes no período de 2003 a 2020: o horário especial para o estudante e a redução de jornada para o servidor responsável por excepcional. A Lei n.º 869, de 1952 — estatuto dos servidores mineiros —, em seu art. 207, concede horário especial ao servidor estudante regularmente matriculado em estabelecimento de ensino, sempre que possível, com vistas a possibilitar que frequente regularmente as aulas. Também lhe será permitido faltar ao serviço, sem prejuízo da remuneração, nos dias de prova ou exame.

A outra possibilidade prevista na legislação mineira refere-se à redução de jornada para 20 horas semanais, para o servidor público estável que seja legalmente responsável por excepcional em tratamento especializado. Este benefício encontra respaldo na Lei n.º 9.401, de 18 de dezembro de 1986, regulamentado pelo Decreto n.º 27.471, de 22 de outubro de 1987.

No período de 2003 a 2020, vale destacar algumas alternativas de flexibilização de jornada de trabalho. Em 2010, por meio da Resolução Conjunta Seplag/FJP n.º 7.711, de 21 de setembro, foi instituído controle diferenciado de ponto para o cumprimento da jornada de trabalho dos servidores em exercício em tempo integral na Escola de governo Professor Paulo Neves da Carvalho da FJP e que se subordinam à Avaliação de Desempenho do Docente, que define critérios de produtividade para os servidores. Tais docentes têm flexibilização do cumprimento da jornada de trabalho, em razão de criteriosos parâmetros definidos na avaliação de desempenho.

Também se ressalta a jornada de trabalho diferenciada instituída no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (Ipsemg). Os regimes de cumprimento de jornada diferenciados são definidos em razão das necessidades dos serviços e atividades executados por algumas carreiras em determinados órgãos e entidades.

Dentre as jornadas de trabalho diferenciadas, destaca-se a jornada complementar de trabalho do servidor público efetivo em exercício no Ipsemg, que atua em unidade administrativa de prestação de serviços relacionados à assistência à saúde. Foi instituída pelo



art. 8º da Lei n.º 20.586, de 27 de dezembro de 2012, e regulamentada pelo Decreto n.º 46.159, de 20 de fevereiro de 2013. Os servidores podem realizar jornada complementar de trabalho — tanto em regime de plantão, quanto em horas avulsas — para garantir a escala mínima de serviço, observada a conveniência administrativa e necessidade da autarquia, mediante autorização do Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). Essa jornada complementar está associada a um incremento da remuneração, correspondente a um acréscimo de 50% ao valor da hora efetivamente trabalhada pelo servidor, considerando-se como base de cálculo o vencimento básico da carreira, que não se incorpora à remuneração, nem aos proventos de aposentadoria ou à pensão e não constitui base de cálculo para qualquer outro benefício ou vantagem.

Outra alternativa de flexibilização de jornada de trabalho adotada especialmente na área de saúde é o regime de plantão em sobreaviso, a exemplo dos médicos e cirurgiões bucomaxilofacial em exercício na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), conforme disposto na Resolução Conjunta Seplag/Fhemig n.º 9.511, de 19 de abril de 2016. O plantão em sobreaviso corresponde à atividade dos servidores que permanecem à disposição do órgão ou entidade, de forma não presencial, cumprindo jornada de trabalho preestabelecida, para ser requisitado, quando necessário, por qualquer meio ágil de comunicação, devendo ter condições de pronto atendimento presencial e imediato quando solicitado, conforme a gravidade do caso, bem como a urgência e/ou emergência necessária ao atendimento.

Outro exemplo de flexibilização de jornada, também abrangendo médicos, foi regulamento pela Resolução Seplag n.º 13, de 16 de fevereiro de 2018. Por meio desta resolução, foi conferida aos médicos peritos de carreira e aos médicos em exercício na superintendência central de saúde do servidor a possibilidade de cumprimento da carga horária de trabalho em cinco, ou em quatro dias da semana, desde que tenha anuência da chefia imediata. Outro fator de flexibilização da jornada de trabalho do médico perito é a exigência de que ele registre sua frequência apenas uma vez ao dia, com vistas a “assegurar a flexibilidade necessária para a realização das atividades inerentes ao exercício do cargo”, conforme disposto no art. 3º da referida resolução. Os artigos 5º, 6º e 7º do mencionado ato normativo definem os parâmetros de produtividade e as atividades que devem ser consideradas para aferir a produtividade dos médicos peritos, a exemplo do quantitativo de perícias médicas e juntas médicas realizadas.

Observam-se, portanto, iniciativas bem pontuais, mas bastante características de flexibilização de tempo no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, destinadas a

carreiras ou em situações bem específicas, contemplando o tipo de flexibilidade de tempo e de lugar, descrita no Quadro 5, que afetam quando e onde os funcionários fazem o seu trabalho (*FAMILIES AND WORK INSTITUTE*, 2008). Não foram observados fatores de influência que impactaram as iniciativas de flexibilização de horário dos servidores, a exemplo das demais políticas de flexibilização de gestão de pessoas até então apresentadas.

Vale destacar, ainda, que, apesar das poucas iniciativas de flexibilidade de horário adotadas na administração pública mineira, há autonomia de órgãos e entidades para proporem resoluções conjuntas que podem ser rapidamente implementadas para contemplar as necessidades específicas de flexibilização de horário, atendendo a premissas de adequabilidade e agilidade de implementação, propostas por Bhattacharya *et al.* (2005).

Na seção seguinte, será apresentada a abrangente experiência do trabalho remoto na administração pública mineira em razão da pandemia da Covid-19.

#### 7.8.2 Trabalho remoto no governo de Minas Gerais e os avanços da sua ampliação em razão da pandemia de Covid-19

Os estudos para implementação do trabalho remoto na administração pública mineira iniciaram-se no segundo semestre de 2019. A proposta era começar com um projeto experimental para alguns órgãos e entidades que já haviam demonstrado interesse e estrutura adequada para aderir ao teletrabalho. A concepção do projeto experimental de teletrabalho foi precedida de *benchmarking* no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Também foram realizadas reuniões de alinhamento com os órgãos e entidades que participariam do projeto-piloto, dadas as particularidades de cada um deles. O primeiro ciclo de avaliação global dos resultados do projeto experimental do trabalho remoto seria realizado pela Seplag no prazo de até 180 dias contados da data de início da experiência. Esta iniciativa foi regulamentada pelo Decreto n.º 47.885, de 13 de março de 2020, que instituía o projeto Experimental de Teletrabalho no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo nos órgãos e entidades ora citados. O projeto seria aplicado aos servidores que exercessem atribuições passíveis de serem realizadas remotamente e cujos resultados pudessem ser mensurados de forma objetiva.

Segundo o decreto supracitado, o projeto experimental de teletrabalho tinha objetivos alinhados aos benefícios da flexibilização de tempo destacados por Longo (2007), a saber: *i)* aumentar a produtividade e a qualidade do trabalho do servidor público; *ii)* promover a cultura

orientada para resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade; *iii*) racionalizar tarefas e alocação de recursos; *iv*) estimular a inovação e a melhoria contínua do ambiente organizacional; *v*) aumentar a qualidade de vida do servidor; e *vi*) contribuir para a redução de custos decorrentes do trabalho presencial.

Dado o avanço da pandemia no País e em Minas Gerais, publicou-se o Decreto n.º 47.886, de 2020, que dispôs sobre medidas de prevenção ao contágio e de contingenciamento da pandemia, no Poder Executivo, e instituiu o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde da Covid-19 (Comitê Extraordinário Covid-19), com competências de acompanhar a evolução e adotar medidas de saúde pública necessárias à prevenção e ao controle do contágio e tratamento das pessoas afetadas.

Esta situação impôs uma crescente demanda e urgência para implantação do teletrabalho a uma maior quantidade de servidores em todo o estado de Minas Gerais. Nesse sentido, a Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 n.º 2, de 17 de março de 2020, dispôs sobre a adoção do regime especial de teletrabalho, no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, como medida temporária, enquanto permanesse a situação de emergência em saúde pública. Nesse momento, as chefias de gabinete dos órgãos e entidades identificaram as atividades passíveis de teletrabalho, bem como os servidores aptos a esta modalidade. Também deveria haver disponibilidade de estrutura física e tecnológica adequada às atividades do servidor em seu domicílio. O órgão ou entidade poderia disponibilizar eventual estrutura necessária em caráter temporário e a título de empréstimo que não resultasse custo adicional para a administração pública.

Caso não fossem atendidos os critérios supramencionados, a jornada de trabalho deveria ser cumprida presencialmente, com escala mínima e adoção de medidas para viabilizar a manutenção do serviço. O art. 4º da Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 n.º 2, de 2020, previu a flexibilização dos horários de início e término da jornada, restrição de período de atendimento ao público e interrupção de atendimentos presenciais, bem como o revezamento entre servidores da equipe para o gozo de folgas, férias-prêmio e férias regulamentares.

Tal como adotado pelo governo de Minas Gerais, o regime de teletrabalho foi uma medida de prevenção, enfrentamento e contingenciamento da pandemia — denominado regime especial de teletrabalho —, e não uma iniciativa deliberada de flexibilização de tempo. Nesse sentido, foram feitas algumas alterações e simplificações no modelo de teletrabalho se comparado com o projeto Experimental. A principal alteração refere-se à seleção de trabalhadores aptos ao teletrabalho, por exercerem atividades passíveis de mensuração objetiva

de desempenho por meio de pactuação de metas individuais. O regime especial de teletrabalho deve contemplar todos os servidores que possam exercer suas atribuições de forma remota, razão pela qual foram desconsideradas algumas vedações constantes do art. 9º do Decreto que instituiu o projeto Experimental do Teletrabalho.

O controle das atividades e dos resultados de cada servidor é realizado por meio de dois instrumentos: o Plano de Trabalho Individual e o Relatório de Atividades, os quais são preenchidos pelo servidor, validados pela chefia imediata e incluídos em processo específico criado para a requisição do regime especial de teletrabalho. O Plano de Trabalho contém o planejamento das atividades do servidor durante um determinado tempo, o que não seriam necessariamente metas, já que não é obrigatória a estipulação de prazos ou de quantidade de entregas. Quanto ao Relatório de Atividades, devem constar as atividades que foram desenvolvidas durante o mês.

Em razão da pandemia da Covid-19, o regime especial de teletrabalho passa a ser o preponderante para grande parte dos servidores estaduais mineiros, à exceção daqueles que atuam nas áreas de saúde e segurança.

#### *7.8.2.1 Pesquisa de percepção realizada com gestores sobre o regime de teletrabalho emergencial*

Em 2020, a Seplag realizou uma pesquisa de percepção junto aos ocupantes de cargos gerenciais das secretarias de Estado<sup>9</sup>, órgãos autônomos, autarquias e fundações do Poder Executivo de Minas Gerais, que tinha como objetivo compreender como as unidades administrativas estavam se adaptando ao teletrabalho, a fim de subsidiar eventuais decisões quanto a ações futuras — após a superação do estado de calamidade — bem como planejar a retomada das atividades presenciais, observando-se os dados epidemiológicos e as diretrizes do governo.

Foram obtidas 2.460 respostas ao questionário, com representatividade em todas as macrorregiões e todos os órgãos e entidades do Estado, dos quais: 48,5% dos gestores estavam em regime de teletrabalho integral; 38,2%, em teletrabalho parcial; e 13,3%, em trabalho presencial.

---

<sup>9</sup> Todos os dados apresentados nesta seção foram extraídos de Tolentino (2020).

Na pesquisa realizada pela Seplag, segundo a percepção dos gestores, 61% dos respondentes consideraram as atividades exercidas em sua unidade administrativa integralmente, ou em boa parte, compatíveis com o teletrabalho, enquanto 17% avaliaram as atividades como nada ou muito pouco compatíveis com o referido regime, especialmente por serem atividades que dependem de atendimento presencial ou por terem natureza de caráter essencial, as quais não podem ser desenvolvidas remotamente.

Importante destacar que os serviços que exigem atendimento presencial não devem ser passíveis de trabalho remoto, uma vez que podem gerar prejuízos ao atendimento do cidadão. Ao mesmo tempo, pode-se observar que a pandemia contribuiu para o incremento da digitalização de serviços ofertados ao cidadão pelo governo de Minas, que, em 2018, era de 48% e, em abril de 2021, alcançou a marca de 70% (Agência Minas, 2021), gerando possibilidade de maior conforto na prestação de serviços à sociedade, o que é corroborado pelo depoimento do Subsecretário de Governança Eletrônica da Seplag, Rodrigo Diniz:

A digitalização dos serviços é uma tendência mundial e também um reflexo da pandemia, que levou os gestores a repensarem o atendimento aos cidadãos. Estamos atuando junto aos órgãos estaduais para disponibilizar, cada vez mais, etapas digitais, permitindo que os cidadãos acessem serviços sem sair de casa, ou com agendamento on-line, para que eles possam se planejar antes de ir a uma unidade de atendimento presencial, sem enfrentar filas ou lidar com atrasos (AGÊNCIA MINAS, 2021).

A maioria dos gestores (63%) nunca haviam experimentado o regime de teletrabalho, o que pode ser explicado pela ausência de políticas prévias de trabalho remoto. Não obstante, 74% dos gestores em teletrabalho consideram-se totalmente adaptados ao regime, o que evidencia uma boa aceitação desta iniciativa.

Entre os respondentes que estão desempenhando suas atividades em teletrabalho, 79% perceberam um aumento das horas de sua jornada de trabalho quando comparadas ao trabalho presencial, sendo que 39% afirmaram que as horas trabalhadas aumentaram muito e 40% que aumentaram moderadamente. Esta é uma sinalização importante que deve ser considerada pelas áreas de RH para evitar eventual sobrecarga de trabalho dos servidores.

Ao mesmo tempo, houve uma percepção de aumento da produtividade das equipes segundo 48% dos gestores; para 36%, manteve-se como no trabalho presencial; e foi reduzida para 16% dos respondentes. Os gestores também perceberam uma redução dos processos ou trabalhos pendentes em 29% das unidades administrativas, enquanto que, em 51%, manteve-se alterada. Em apenas 19%, a quantidade de passivos aumentou, e 1% não soube responder. Não

obstante tratar-se de pesquisa de percepção, sem aferição de indicadores precisos para tais análises e considerando-se que a pandemia pode ter afetado a regularidade das demandas pelos serviços públicos, pode-se dizer que há evidências de que, em algumas unidades administrativas, pode ter havido um aumento de produtividade.

Todavia, há uma percepção de piora na manutenção do equilíbrio entre trabalho e lazer para a maior parte dos gestores. Antes da pandemia, 74% consideravam que conseguiam manter esse equilíbrio, e, no regime de teletrabalho emergencial, apenas 32% responderam que sentem que conseguiram mantê-lo. Este fato pode ser atribuído às mudanças da dinâmica doméstica decorrentes da pandemia, com possível aumento das atividades sob a responsabilidade dos respondentes. Não obstante, é importante a consciência de resguardar as horas de descanso e lazer para que o trabalho remoto possibilite, de fato, uma melhor conciliação entre a vida profissional e familiar com conseqüente melhoria da qualidade de vida, conforme aludido por Longo (2007).

Na pesquisa, os respondentes também se manifestaram sobre a adesão ao regime de teletrabalho no contexto pós-pandemia. A maior parte dos gestores (77%) demonstraram disposição para aderirem ao regime de teletrabalho para todos os seus colaboradores ou ao menos para parte da sua equipe, enquanto 33% responderam não terem a intenção de que sua equipe adotasse o trabalho remoto. Para 64% dos gestores, o trabalho remoto passou a ser a modalidade de sua preferência. No entanto, apenas 12% preferem o teletrabalho integral como regime, e 24% dos gestores preferem o trabalho exclusivamente presencial. Além dessa pesquisa mais ampla, também foi realizada uma pesquisa mais ampla com um número maior de servidores estaduais, que será apresentada na seção seguinte.

#### *7.8.2.2 Pesquisa de percepção realizada com servidores sobre o regime de teletrabalho emergencial*

A Fundação João Pinheiro, em parceria com a Seplag, aplicou uma pesquisa para os servidores de forma mais ampla, incluindo aqueles que ocupam funções gerenciais<sup>10</sup>, com o objetivo de compreender as percepções e experiências durante o regime especial de teletrabalho. Foram recebidas 32.474 respostas, com representatividade em todas as macrorregiões de Minas Gerais, das quais 97,25% dos respondentes estavam em teletrabalho integral ou parcial. Quase 70% dos servidores que responderam ao questionário são da

---

<sup>10</sup> Todas as informações decorrentes desta pesquisa tem como referência Tolentino (2020).

Secretaria de Estado da Educação, órgão que concentra a maior parcela de servidores do Estado, sendo 61,5% servidores que desempenham atividades educacionais.

Entre os respondentes, 86% dos servidores estavam em teletrabalho integral, 11%, em teletrabalho parcial, e apenas 3% encontravam-se em regime presencial exclusivo. Um percentual pouco significativo (5%) já possuía experiência anterior em trabalho remoto, sendo que 4,5% consideraram a experiência positiva.

No que se refere ao local onde é desempenhado o teletrabalho, 97% trabalham em sua própria casa e 2%, em casa de familiares ou amigos. E 1% exerce suas atividades em locais diferentes dos mencionados. O maior percentual dos servidores (48%) possui um espaço exclusivo para trabalhar, enquanto 29% dividem o espaço com outras pessoas, mas em horários distintos, e 23% trabalham com outras pessoas no mesmo ambiente.

A pesquisa também revelou que um percentual significativo de servidores não tem acesso a recursos fundamentais para o exercício do teletrabalho: 25% não têm acesso a *desktop*; 16% não têm acesso a notebook; e 5% não têm internet. Ressalta-se que, mesmo sendo permitido o empréstimo de equipamentos aos servidores, em razão da natureza emergencial do regime de teletrabalho, esta medida foi insuficiente e/ou não tem sido devidamente utilizada em todos os órgãos e entidades.

A maioria dos servidores (60%) não apresentou qualquer dificuldade para participar de reuniões virtuais. No entanto, 29% relatam que passaram por dificuldades técnicas para realizar videoconferências.

Parte significativa dos servidores (64%) percebeu um aumento do número de horas trabalhadas, em comparação com o regime de trabalho presencial. Este percentual é ainda maior do que aquele percebido pelos gestores (51%), o que revela uma sensação de sobrecarga mais abrangente. Entre os servidores, 26% perceberam uma manutenção do volume de atividades, e 10% observaram que o volume de horas trabalhadas diminuiu. Mesmo que a maioria dos servidores tenha uma percepção de aumento da sobrecarga de trabalho, 60% dos respondentes afirmaram que conseguiam conciliar atividades domésticas, familiares e profissionais, percentual que é corroborado pelo resultado de 59% de servidores que estão muito ou razoavelmente satisfeitos com a forma de organização do seu tempo. No entanto, 40% pontuaram dificuldades, sendo que 30% percebem que as horas de teletrabalho têm consumido o tempo de lazer, resultado consoante com a pesquisa com os gestores.

Concordante com os achados na pesquisa realizada com os gestores, 49% dos servidores percebem que a sua produtividade aumentou, 24% discordaram parcial ou

completamente que obtiveram um aumento da produtividade, e os demais 27% percebem que não houve alteração. Para 77% dos servidores, antes da pandemia, já eram pactuadas metas de desempenho. Para 37% desses respondentes, as metas foram mantidas, para 16% houve ampliação, e para 11% houve uma redução. Os demais não souberam responder. No entanto, 62% dos respondentes, independentemente de terem ou não metas previamente pactuadas, perceberam que as exigências quanto à produtividade aumentaram desde que o teletrabalho foi implementado.

No que se refere às percepções quanto ao trabalho desenvolvido pela chefia direta, 83% consideraram que a chefia imediata acompanhava adequadamente o trabalho da equipe, 76% afirmaram que a disponibilidade da chefia imediata não foi prejudicada desde a implementação do teletrabalho, e 65% pontuaram que têm clareza quanto aos critérios utilizados para avaliação de suas tarefas.

Ainda que as chefias tenham sido bem avaliadas, 49% dos servidores discordam de que há maior valorização das atividades desenvolvidas em teletrabalho se comparado ao regime de trabalho presencial. Os teletrabalhadores sentem que há menos reconhecimento no regime de trabalho remoto, devido à diminuição do contato presencial com a chefia. Os achados sobre a motivação para o trabalho também trazem evidências que corroboram esta percepção, tendo em vista que 47% dos respondentes discordaram que o teletrabalho gera um aumento da motivação; ao revés, sentem-se menos motivados.

A pesquisa avaliou alguns hábitos que podem gerar um eventual aumento da qualidade de vida dos servidores, tais como alimentação, prática de exercícios físicos e qualidade do sono. Interessante notar que, entre os teletrabalhadores, 39% afirmaram possuir uma alimentação pior do que no regime anterior ao teletrabalho, enquanto 25% alegam estar com uma alimentação melhor.

Quase metade dos servidores em regime presencial (46%) e em regime de teletrabalho (44%) passou a praticar menos exercícios físicos. Um fator que pode ter contribuído para esse resultado está relacionado como as recomendações para a pandemia, a exemplo do fechamento de academias e a não recomendação de exercícios ao ar livre em vários municípios mineiros. Ao mesmo tempo, 13% dos teletrabalhadores passaram a praticar mais exercícios físicos, parcela superior à de servidores em regime presencial, o que pode indicar que a flexibilidade do teletrabalho pode estar contribuindo para o autocuidado dos servidores.

A qualidade e a quantidade de sono não foram alteradas para 50% dos servidores em regime de trabalho presencial e 38% dos teletrabalhadores. Todavia, mais de 30% dos



servidores dos dois grupos relatam uma diminuição da quantidade e piora da qualidade de sono. Para 11% dos servidores em trabalho presencial e para 25% dos teletrabalhadores, houve aumento da quantidade do sono que não necessariamente se converteu em melhoria da qualidade do sono, tendo em vista que apenas 5% dos servidores presenciais e 21% afirmaram que esta qualidade aumentou.

Vale destacar que, quando perguntados sobre a saúde e bem-estar, 28% dos servidores em teletrabalho estão muito satisfeitos, e 24% se encontram razoavelmente satisfeitos, não obstante a piora nos hábitos alimentares e da qualidade do sono supra-apresentados.

Observa-se que o percentual de servidores (38%) que prefere o teletrabalho é menor do que o de gestores públicos (24%). Conseqüentemente, 41% dos respondentes preferiram o trabalho exclusivamente presencial, parcela superior à dos gestores (24%). Apenas 11% preferiram o teletrabalho integral, e 6% optaram pelo revezamento com outros membros da equipe, com períodos mensais ou semestrais alternados de trabalho presencial e de teletrabalho. Apenas para 4% dos servidores o teletrabalho não se aplica, por razões afetas à natureza do trabalho, que só pode ser desempenhado de forma presencial.

Os resultados da pesquisa realizada com os gestores e servidores do governo de Minas Gerais são confirmados pelo relato do Entrevistado 5, em relação a vários aspectos, com destaque para a percepção de aumento de produtividade no trabalho e ganho de qualidade de vida, apontados por Longo (2007) como benefícios importantes de políticas de flexibilização de tempo.

A gente está superprodutivo em home office. Isso foi uma grande flexibilização, acho que a maior possível. É impressionante o tanto que o meu trabalho, dessa parte de elaborar notas técnicas, pode ser feito de casa! Só que, até um ano atrás isso era uma realidade tão distante, ninguém discutia isso de uma maneira séria, porque parecia que se a gente falasse de home office, a gente estava querendo trabalhar menos, querendo não precisar se deslocar até a Cidade Administrativa, poderia pegar mal com a sociedade, os servidores trabalharem de casa. Existia muito preconceito, e é impressionante, a gente foi obrigado a entrar em home office em março do ano passado, eu estou em home office desde março do ano passado, e eu não pisei na Cidade Administrativa desde então, eu e minha equipe!

E grande parte da Sugesp, impressionante o tanto que a gente está produzindo, assustador até o tanto que a gente está produzindo. Eu falo da minha área, mas eu também posso falar das outras, porque a gente tem reuniões constantes e os outros diretores, superintendentes, reportam isso também. A gente está produzindo muito de casa, porque... Eu não sei, acho que são N questões, mas uma delas é você poder trabalhar nos períodos que você é mais produtivo, talvez, de você poder trabalhar mais tarde se você é uma pessoa mais noturna, de você poder trabalhar mais cedo se você uma pessoa mais diurna, porque antes tinha horário núcleo na Cidade Administrativa, que a gente tinha que mais ou menos obedecer. Você não tem mais aquela perda de energia com a locomoção, você não gasta mais uma hora

para ir e mais uma para voltar, pegar o metrô, ônibus ou indo de carro... E muitas vezes, acabamos gastando esse tempo no trabalho, você acaba trabalhando mais horas por dia (E5).

Ao mesmo tempo, o Entrevistado 5 destaca alguns aspectos negativos sobre o teletrabalho, como a sobrecarga e a dificuldade de delimitação do tempo de trabalho e de descanso, pontos de atenção que também foram mapeados nas pesquisas e que podem contribuir para a precarização do trabalho. Outro aspecto relevante destacado pelo referido Entrevistado trata da incorporação de novos servidores, durante a pandemia.

Tem problemas? Claro que tem, vários. Por exemplo, eu recebi quatro pessoas novas da minha equipe no meio da pandemia, e foi muito difícil treiná-las a distância. Querendo ou não, você puxar a pessoa para sentar do seu lado e mostrar você fazendo, é muito mais dinâmico, é muito mais prático, do que você chamar a pessoa para uma chamada, pelo Google Meet. Tem também uma dificuldade delas se sentirem ambientadas. Elas já me falaram várias vezes: “*Fulano*, a gente conhece poucas pessoas da superintendência, da subsecretaria.”. É difícil você sentir que você faz parte de um time maior. Elas estão bem ambientadas na minha equipe, mas às vezes elas falam: “*Fulano*, a gente às vezes esquece que trabalha para o Estado, numa Diretoria Central para todos os órgãos.”. É que a gente fica tão preso aqui, na nossa rotinha, dentro de casa, fazendo reuniões, muitas vezes só entre a gente... Então existem vários dificultadores.

(...)

Muitas vezes, sobrecarga de trabalho. Estou percebendo isso, muito nas minhas chefes, (...): elas não têm horário para começar e terminar. É superdifícil essa questão que veio com home office, querendo ou não, na Cidade Administrativa, você saia de lá e dava uma desligada, mesmo sendo um subsecretário, um chefe de gabinete, você dá uma desligada a partir do momento que você entra dentro do seu carro, chega em casa. Agora não, agora é comum a gente estar recebendo mensagens de WhatsApp 10 horas da noite. Ontem, eu estava jogando peteca e tinha um subsecretário da XXXXX trocando mensagem comigo! Não para. Não estou falando que o home office é só maravilhas, mas que foi impressionante o tanto que isso revolucionou a nossa forma de trabalhar. É impressionante, foi realmente impressionante o tanto que o teletrabalho mudou a nossa rotina, nosso modo de produzir, e até as nossas relações (E5).

Por todo o exposto, e a partir das pesquisas realizadas junto aos gestores e aos servidores, verifica-se que houve uma quebra de paradigma em relação à viabilidade e à adesão do regime de teletrabalho na administração pública mineira. Ainda que no regime de teletrabalho emergencial alguns fatores afetos à pandemia possam influenciar o exercício do trabalho remoto, as pesquisas apresentam evidências de que algumas atividades exercidas no setor público são passíveis de serem executadas no regime de teletrabalho, mantendo-se a qualidade e contribuindo para o conforto do cidadão. Ademais, a melhoria da qualidade de vida

do servidor é um dos benefícios relevantes da implementação de políticas de flexibilização do tempo. É nesse sentido que o governo de Minas propôs regulamentação da adoção do teletrabalho como um regime perene no âmbito da administração pública estadual, conforme será apresentado a seguir.

### 7.8.3 Uma proposta de adoção do regime de teletrabalho perene para os servidores do Estado de Minas Gerais

Após alguns meses de implementação do regime especial de teletrabalho, foi promulgada a Lei n.º 23.674, de 09 de julho de 2020, que estabeleceu princípios e diretrizes para as ações quanto à adoção do teletrabalho no serviço público estadual. A referida lei exclui os serviços essenciais que não possam ser realizados remotamente em razão de sua natureza, bem como as atividades que impliquem redução da capacidade de atendimento ao público do escopo do teletrabalho.

O projeto de lei foi aprovado com as sugestões apresentadas por órgãos da administração estadual e emendas apresentadas por parlamentares. Destacam-se, dentre as alterações, a inclusão da diretriz que prevê o fornecimento, quando necessário, de equipamentos e recursos tecnológicos para a execução do teletrabalho e a adoção de medidas de proteção à saúde e à segurança do servidor, a exemplo da oferta e do acesso a equipamentos de proteção individuais e ergonômicos necessários à realização do teletrabalho.

A lei em referência considera teletrabalho a atividade laboral executada, total ou parcialmente, em local diverso daquele no qual é realizado o trabalho presencial, mediante a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que possibilitem a execução remota das atribuições inerentes ao cargo, emprego ou função. Aduz, ainda, que a adoção do teletrabalho deve ser realizada observando-se como princípios: *i)* contribuição para a melhoria da mobilidade urbana e para a redução da emissão de poluentes no meio ambiente; *ii)* redução dos custos operacionais dos órgãos e das entidades da administração pública; *iii)* incentivo à adoção de métodos de racionalização do trabalho; *iv)* incentivo à adoção de práticas social, econômica e ambientalmente sustentável; *v)* aumento da eficiência dos serviços públicos; *vi)* melhora da qualidade de vida do servidor público; e *vii)* aumento da produtividade.

É o gestor público que avaliará a aptidão do servidor para a realização do teletrabalho observados como critérios: a capacidade de organização e autodisciplina; o cumprimento das

atividades no prazo estabelecido; e a disponibilidade para o uso de novas tecnologias no trabalho.

Por fim, a Lei n.º 23.674, de 2020, ressalta que a realização do teletrabalho não é um direito do servidor, podendo ser revertida a qualquer tempo em razão do interesse da administração pública, a pedido do servidor, por inadequação do servidor ou desempenho insatisfatório ou por necessidade de prestação do serviço no modo presencial.

Até o final de 2020, a lei em epígrafe não havia sido regulamentada. Não obstante, a Seplag estava adotando os procedimentos necessários para a devida regulamentação da lei, o que demonstra o interesse da manutenção do teletrabalho na administração pública do Estado de Minas Gerais, ao menos em parte, para o período posterior à superação da pandemia e do estado de calamidade pública.

Diferentemente das demais categorias de políticas de gestão de pessoas, houve avanços significativos da flexibilidade de tempo, em termos de abrangência e velocidade da implementação do trabalho remoto no setor público, atendendo às premissas da definição de políticas de flexibilização de gestão de pessoas de Bhattacharya *et al.* (2005). O advento da pandemia de Covid-19 obrigou a maior parte dos trabalhadores do setor público e privado, em todo o mundo, a aderirem ao teletrabalho de forma abrupta, sem deixar alternativas para eventuais resistências. Antes da pandemia, as iniciativas de gestão de pessoas de flexibilização de tempo em Minas Gerais eram pontuais, restritas a algumas carreiras ou órgãos/entidades. O trabalho remoto ainda estava em fase de estudos e seria iniciada a implementação de um projeto-piloto. Não havendo outras alternativas no momento mais agudo da pandemia, o teletrabalho mostrou-se viável para várias unidades administrativas e para muitos tipos de atividades exercidas pelos servidores mineiros, o que facilitou a proposição da implementação da iniciativa de flexibilização de tempo de forma perene para os órgãos e entidades da administração pública mineira.

Analisadas as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, a partir da tipologia de flexibilidade de Longo (2007), a seção seguinte destina-se a apresentar uma análise sintética dos principais fatores que impactaram as políticas de flexibilização de RH na administração pública mineira.

## 7.9 Os fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais

Para analisar os fatores que impactaram a elaboração e implementação de políticas de flexibilização de RH na administração pública do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, foi adotada uma das dimensões da definição de políticas de flexibilização de gestão de pessoas proposta por Bhattacharya *et al.* (2005) que trata da amplitude com que as iniciativas de RH da organização podem ser adaptadas e com que agilidade podem ser aplicadas em situações diversas.

Considerando-se a realidade do setor público, ganha relevância a capacidade que a organização tem de adaptar as iniciativas de gestão de pessoas rapidamente para possibilitar o alcance dos objetivos estratégicos da organização. As organizações públicas devem contar com modelos integrados de RH, que contemplem iniciativas de gestão de pessoas, as quais possam ser rapidamente adaptadas em casos de reorientações estratégicas. Bhattacharya *et al.* (2005) argumentaram também que este tipo de flexibilidade pode impactar a cultura organizacional, uma vez que possibilita a criação de valores e de consistência estratégica em diferentes unidades da organização, além de melhorar a capacidade de resposta às mudanças ambientais.

A análise das práticas de flexibilidade de gestão de pessoas adotadas pelo governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, foi realizada a partir da tipologia adotada por Longo (2007), que abrangem duas visões diferentes apresentadas por Storey (1995): uma, com ênfase na minimização de custos com pessoal; e outra, relacionada com o conjunto de políticas de RH destinadas a maximizar a integração organizacional, o compromisso dos funcionários e a qualidade do trabalho. Abrangendo essas duas perspectivas, Longo (2007) elencou 5 categorias de flexibilidade: *i)* a numérica, que enfatiza a minimização de custos com pessoal, primeira perspectiva apresentada por Storey (1995); *ii)* a contratual; *iii)* a funcional; *iv)* a salarial; e *v)* a de tempo, sendo essas quatro últimas categorias abrangidas pela perspectiva da segunda dimensão do citado autor.

A partir da apresentação e da análise das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, categorizadas considerando-se a tipologia de Longo (2007), foram identificados os fatores que influenciaram a elaboração e a implementação das políticas de flexibilização de RH na administração pública mineira. Além da presença dos fatores previamente apontados na teoria, também foram observados outros elementos e contextos que impactaram as políticas de flexibilização de RH na administração pública mineira no período de 2003 a 2020.

A diversidade de contextos políticos e econômicos, estruturas e culturas administrativas, instituições, processos, arranjos e configurações políticas e econômicas influenciou a flexibilização das políticas de gestão de pessoas nos países da OCDE (LONGO, 2007) e também na administração pública mineira, gerando resultados distintos ao longo do tempo.

Tais políticas de flexibilização de gestão de pessoas também sofreram influência da trajetória — *path dependence* — de contextos e configurações precedentes. Este fator influenciou a elaboração e implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de RH, em especial, quando a experiência foi mal sucedida, conforme relato do Entrevistado 12.

Tem muitas questões, e aí não sei se mais ou menos no serviço público, se é tão predominante assim, que a gente tem a mania de viver o passado sempre. E acontece mesmo, não tem jeito: “Ah, a gente já tentou fazer e não deu certo”; “Ah, isso a gente já discutiu muito internamente, mas realmente não funciona”. Principalmente experiências malsucedidas. Tanto a política malsucedida como outras experiências malsucedidas interferem diretamente nisso. E muito da cultura mesmo, organizacional (E12).

Um aspecto que traz à tona a dependência da trajetória das políticas de flexibilização de gestão de pessoas são as mudanças de governo que, geralmente, geram interrupções das iniciativas de RH ou propostas de resgatar práticas já adotadas anteriormente. O Entrevistado 20, representante de entidade sindical, elucida este aspecto no depoimento a seguir:

...a gente já passou por isso várias vezes, que uma coisa puxa a outra. Às vezes quer retornar [com uma política de gestão de pessoas], a gente tem que falar que não deu certo. Isso acontece e acontece muito, porque mudança de governo pode alterar tudo que está em encaminhamento, é muito difícil... (E20).

Ao mesmo tempo, a trajetória percorrida pelo governo de Minas e as experiências pretéritas influenciaram positivamente políticas que foram futuramente implementadas, contribuindo, em especial, para o aprimoramento de iniciativas de flexibilização de RH, conforme relato do Entrevistado 13.

Ter contato com as trajetórias, de maneira geral, isso nos economiza um caminho, isso é interessante, isso nos enriquece. E dentro da Seplag, a área de superintendência de políticas de RH, a gente tem isso muito forte. E nem é questão de saudosismo, nem é questão de reverenciar ao passado, não é nada disso, mas é lição aprendida, eu adoro uma lição aprendida (E13).

O mesmo Entrevistado relata como uma experiência anterior pode influenciar positivamente a adoção de novas políticas de gestão de pessoas — minimizando resistências —

ao relatar como a vivência do processo de certificação ocupacional possibilitou que a seleção de lideranças do Transforma Minas fosse melhor acolhida pela equipe técnica do governo.

Não só o processo, mas isso abriu portas para muita coisa, da gente começar a falar de competências de uma maneira mais confortável. Da gente não temer tanto o que é isso e entender de fato o que é isso. Quando o Transforma chega abrindo em março de 2019, com a seleção de lideranças, não era algo tão estranho assim ao governo de Minas, porque a gente já tinha tido uma experiência bem interessante lá atrás [a certificação ocupacional] (E13).

A trajetória do governo de Minas e da política de gestão de pessoas importa e pode influenciar iniciativas futuras na área, tanto de forma positiva quanto negativa. Os processos dependentes da trajetória — característicos do neoinstitucionalismo histórico — envolvem uma lógica clara em que os resultados de uma determinada conjuntura desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a ocorrência ou a ausência de um padrão particular no futuro (PIERSON, 2000). A cultura administrativa de maior resistência, ou maior abertura, por parte dos servidores e dos tecnocratas a determinadas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas foi influenciada por experiências pretéritas vivenciadas na administração pública mineira.

Lidar com a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público é complexo porque envolve diferentes atores com interesses distintos, os quais atuam de forma isolada ou se influenciam mutuamente, conformando arranjos diversos ao longo da história, na busca de interesses convergentes. Nesse sentido, a perspectiva analítica do institucionalismo histórico favorece a realização de estudos empíricos que analisam tendências dentro de um contexto mais macro (HALL e TAYLOR, 2003), a exemplo dos fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de pessoas no governo de Minas Gerais.

#### 7.9.1 Fatores contextuais que impactaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas

Os institucionalistas históricos analisam o nível meso ou macro que considera a interação de várias instituições, operando em contextos mais amplos (THELEN, 1999). A análise das conjunturas é substancial para os neoinstitucionalistas históricos e também pode ser considerada como uma vantagem desta escola analítica, dada a relevância de entender os efeitos de interações entre distintas sequências causais que se encontram em determinados pontos no tempo (AMINZADE, 1992; ORREN e SKOWRONEK, 1994).

Dentre os fatores contextuais — conjunto de conjunturas culturais, políticas econômicas — que influenciaram a elaboração e a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, destacam-se as características do sistema administrativo (MANNING *et al.*, 2009), em especial o grau de rigidez do marco legal brasileiro e centralização decisória reproduzida na estrutura administrativa do Poder Executivo mineiro. Outros fatores contextuais não identificados no referencial teórico que abordou as experiências dos países da OCDE foram observados nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas da administração pública mineira, quais sejam a influência das experiências internacionais e do governo federal e a situação fiscal e o alinhamento com o planejamento estratégico do governo.

Nas subseções seguintes, apresentaremos uma síntese de como esses fatores contextuais influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais.

#### *7.9.1.1 Características do regime jurídico administrativo e a cultura do Estado de Direito*

A elaboração e implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, sofreu influência do grau de rigidez das normas que conformam a política de gestão de pessoas no setor público brasileiro. Por definição constitucional, o Brasil deve reger-se por normas e procedimentos jurídicos e deve respeitar as próprias leis que edita, o que o caracteriza como um Estado de Direito. Por conseguinte, o gestor público subordina-se completamente à lei como decorrência da Legalidade, um dos princípios expressos da administração pública (CARVALHO FILHO, 2007).

Nesse sentido, Minas Gerais e o Brasil se aproximam de países como a Alemanha e os da Escandinávia, os quais se destacam pela cultura do Estado de Direito (LONGO, 2007), em que os servidores conferem profundo senso de importância e cumprimento da legislação, como fator fundamental para a manutenção da integridade e continuidade do Estado. Contudo, tais culturas trazem maior rigidez legal para o processo de implementação de mudanças, o que demanda a elaboração e alteração de legislação para a implementação de políticas, inclusive as de recursos humanos (MANNING *et al.*, 2009).

O relato do Entrevistado 9 reforça a presença da cultura de Estado de Direito na administração pública mineira, destacando a importância de garantir a segurança jurídica e evitar a judicialização de algumas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, desde que



as regras sejam claras e objetivas. Vale ressaltar, ainda, que a judicialização pode ser gerada tanto pela falta de previsão legal de algumas iniciativas de gestão de pessoas quanto pelo excesso de normas, as quais podem eventualmente ser pouco claras e até controversas entre si. O Entrevistado 9 reconhece haver uma dicotomia entre a necessidade de regulamentar e a de flexibilidade, conforme relato a seguir:

E aí eu tenho receio de que, se a gente não tiver uma legislação que nos resguarde, qualquer avanço, qualquer flexibilização, possa ser considerada novamente um abuso no uso do instrumento, e a gente sofra novamente esses processos de judicialização. E aí eu acho que é isso, a gente vive essa dicotomia, porque ao passo que eu acho que tem que flexibilizar, a gente vive em um país muito complicado, onde as pessoas acabam usando o instrumento para beneficiar o outro (E9).

Ao mesmo tempo que o excesso de rigidez do marco legal influencia negativamente as possibilidades de flexibilização das iniciativas de RH, o Entrevistado 2 aponta a necessidade de regulamentar as iniciativas de RH com impacto remuneratório, para garantir a segurança jurídica aos servidores.

No Estado, tudo virava uma Portaria, era um excesso de normas. (...) Então a questão da rigidez ela é muito “para quê você utilizou o instrumento” também, para dar uma segurança jurídica, porque envolvia de uma certa forma a questão de dinheiro [pagamento de remuneração do servidor] etc (E2).

Ademais, a Constituição da Federal de 1988 estabeleceu, nos seus arts. 37 a 41, o regime constitucional dos servidores públicos, definindo um conjunto de regras gerais que devem ser seguidos por todos os entes federativos, entre as quais a forma de ingresso, o regime funcional, o estágio probatório e o desligamento do cargo efetivo. Não obstante os entes federativos terem autonomia para estabelecer, mediante lei específica, o regime jurídico dos seus servidores (BRUNO e OLMO, 2006), a esfera estadual de governo ficou com competência legislativa restrita para propor políticas de flexibilização de gestão de pessoas em relação aos temas tratados na Constituição da República, conforme relato do Entrevistado 6.

A margem de manobra para o Estado implantar políticas de flexibilização é muito reduzida. A Constituição [da República] é muito abrangente. Nós temos muitas normas que valem para todo o território nacional, então, a capacidade de inovação dos governos estaduais, em qualquer matéria, inclusive esta, é muito reduzida. O estado-membro não tem competência legislativa para inovar (E6).

A definição de um regime constitucional para o servidor explica porque a característica do sistema administrativo pautado no Estado de Direito é um dos fatores que influenciou fortemente as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas afetas à flexibilidade funcional

e contratual. Em relação ao concurso público, por exemplo, destaca-se a dificuldade de avaliar competências no âmbito do certame, conforme apontado pelo Entrevistado 10: “Realmente, essa política de Recursos Humanos é muito difícil, porque ideias, a gente tem, para melhorar. Só que a gente esbarra na norma, a gente sempre esbarra na questão da objetividade e imparcialidade.”

Na apresentação e análise da experiência mineira, também se verificou a influência negativa das características do nosso sistema administrativo no que se refere à possibilidade de diversificar regimes funcionais para os servidores, por meio da adoção de modelos em que a forma de ingresso e a estabilidade fossem mais flexíveis.

O grau de rigidez do marco legal influenciou o posicionamento dos órgãos jurídicos do governo de Minas Gerais para lidar com iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, reforçando a cultura do Estado de direito e demandando mudanças e ou novas legislações para que as políticas de RH sejam implementadas, de forma quase irracional, conforme relato do Entrevistado 12.

A gente trabalha em um processo que é de desburocratização, que é de simplificação, que é de facilitação e eu tenho hoje uma linha da área jurídica que tudo tem que estar regulamentado, que a hierarquia das normas está muito presente, engessando muito, é o que tem que estar em lei, isso não pode ser resolução, isso não pode ser decreto, tem que tratar em lei. Eu fico pensando nessa flexibilização, eu não posso fazer algo tão geral assim em uma lei para poder desdobrar em decreto, porque eu estou esbarrando na questão do entendimento jurídico. Então, vamos fazer “Um monte de lei”? É quase que irracional, se eu fizer “um monte” de lei e depois tiver que alterar esse “monte” de lei, eu estou trabalhando ali com vários processos legislativos, e é um processo que hoje está extremamente doído (E12).

O relato do Entrevistado 2 também aponta a cultura administrativa do Estado de Direito como um elemento que foi apropriado pelos servidores e que, mesmo para implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas que dispensariam a exigência de expedição de leis e decretos, a normatização se faz presente, a exemplo da política de desenvolvimento dos servidores.

Por exemplo, o PADS (política de desenvolvimento), é “um negócio” que você não precisa de tantas normas. Para quê precisa ter Decreto, Portaria, etc? Para mim é assim: você ensina a fazer, você tem que preparar. Por isso que eu falei, se você tem um órgão estruturado, qualificado, e que você vai descentralizar recurso, ele vai te mostrar como que ele vai utilizar aquilo para auxiliar na estratégia dele, não precisava ter tantas normas por trás disso; o propósito dele é esse. Só que a gente foi criado nessa cultura de ter muita normatização, acho que muito em função dessa questão dos controles (E2).

Ainda no que se refere à cultura administrativa, Manning *et al.* (2009) destacam que, em uma cultura de Estado de Direito, os servidores tendem a resistir a rápidas mudanças, porque valorizam os procedimentos e instituições existentes, fato que é corroborado pelos depoimentos dos Entrevistados 5 e 13. Este aspecto impacta negativamente as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, que demandam que as adaptações à realidade dos órgãos e entidades sejam realizadas de forma ágil. Talvez, essa resistência do servidor seja por certo receio de estar contrariando a norma, conforme aponta o Entrevistado 5, ou por medo de sair do *status quo*, um lugar onde o servidor já se sente seguro, para outra situação funcional nova e desconhecida, conforme relato do Entrevistado 13.

A resistência é um dos grandes dificultadores para qualquer flexibilização acontecer. A resistência de várias formas: a resistência às mudanças, a resistência de pessoas que são muito apegadas às normas... Às vezes nem é a resistência da pessoa ter que mudar a rotina, é dela achar que aquilo, de alguma forma, fere a legislação, ou fere a norma que está posta. Existe uma resistência muito grande por parte dos servidores (E5).

A própria questão da carreira também, de caráter absolutamente amplo, mas a gente demorou um tempo para fazer a transição. Eu trabalhei diretamente com a carreira e eu lembro que a gente deu 180 dias para as pessoas fazerem opção de permanecerem na carreira antiga e nós tivemos que dar, explicar o que era permanecer na carreira antiga. Você vai ficar em uma carreira que não tem manutenção, você vai ficar paralisado aqui o resto da vida. Mas, ainda assim, poucas pessoas fizeram essa escolha. “Eu gosto de ter no meu contracheque” (esse foi um exemplo que me marcou muito) “um motorista”. Não existia mais aquele cargo, mas é algo que para ele, na história de vida dele, na trajetória dele, tinha um valor (E13).

Ao mesmo tempo que o Estado de Direito, como elemento fundamental do nosso sistema administrativo e que influencia a cultura administrativa, é considerado um óbice à flexibilização das políticas de gestão de pessoas, também foi apontado um fator que impactou positivamente a implementação de algumas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, inclusive por um mesmo entrevistado. Isto porque, quando a política de RH é uma exigência legal, ela vai ser implementada nos órgãos e entidades de qualquer forma. Assim, as organizações vão adotar as providências para que a implementação aconteça, ainda que não se possa garantir a sua efetividade. O relato abaixo transcrito destaca, ainda, que a obrigação legal de determinadas políticas de gestão de pessoas também faz com que o servidor exija que aquela iniciativa de RH seja realizada.

É engraçado, mas a obrigatoriedade de algumas políticas não é fator de efetividade, mas ela é fator de flexibilização, assim, exponencial. A partir do momento em que eu tenho alguma coisa que é obrigatória, ela pode até não acontecer bem, com qualidade, mas ela vai acontecer. E é incrível o efeito do decreto, da lei, que define prazo para cumprimento de alguma coisa. Eu acho

que é perverso isso, mas de fato isso aconteceu lá atrás. Então assim, eu tenho uma avaliação de desempenho universal hoje não é porque as pessoas querem fazer a avaliação de desempenho não; é porque é obrigado.

E aí tem um outro lado – o impacto da política na vida dos servidores. Porque hoje é obrigatório, e impacta na vida dos servidores. Então, se ele não é avaliado, ele cobra: “Cadê minha avaliação?” Principalmente quando é só do gestor que avalia, a gente tem isso claramente. Se o servidor não é avaliado, se a chefia não está ali cumprindo o seu papel enquanto avaliador, ele vai cobrar para implementar. Então acaba que a obrigatoriedade legal, formal, contribui para essa flexibilização, embora eu não ache que é a melhor forma. Como a gente está falando em termos da gestão de pessoas, o maior impactado em todas as políticas é o servidor. E o impacto disso na vida deles também promove essa flexibilização, porque ele vai cobrar, ele vai exigir que tenha (E12).

Outros entrevistados relataram que as características do sistema administrativo brasileiro não são suficientes para impedir que sejam implementadas políticas de flexibilização de gestão de pessoas — embora influenciem negativamente a flexibilização em relação a determinadas iniciativas de RH — e que é possível trabalhar dentro dos limites normativos.

Algumas coisas, eu acho que sim, elas ficam emperradas, mas eu não acho que seja o suficiente para falar que impedem uma flexibilização. Algumas coisas, a gente pode mudar também. Ainda que seja um marco legal, algumas coisas a gente ainda têm condição de alterar, de tentar uma outra interpretação, de falar assim: “Me dá um parecer aí, deixa eu tentar entender isso melhor”. Eu não acho que o marco legal seja justificativa para alguma coisa, a não ser que a gente já tenha tentado de todas as formas, trabalhar dentro dos limites impostos ali e eu cheguei a conclusão e falo “olha, isso daqui que você colocou para mim realmente não dá” (E13).

Portanto, ainda que haja certo grau de liberdade para atuação na elaboração e implementação de iniciativas de gestão de pessoas, a experiência mineira mostrou que as características do sistema administrativo brasileiro, assinalado pela rigidez do marco legal, influencia a cultura administrativa do Estado de Direito, demandando legislação para que as políticas de flexibilização de gestão de pessoas sejam efetivamente implementadas. Associada à rigidez do marco legal, tem-se o receio da judicialização e um conjunto de unidades administrativas e órgãos de controle — procuradorias jurídicas, auditorias setoriais, Advocacia Geral do Estado, Controladoria Geral do Estado, Tribunal de Contas e Ministério Público — que conformam um “anel legal” que reforça essa rigidez clássica da burocracia weberiana, voltada para o legalismo e a conformidade. A atuação desse “anel legal”, expressa pela elaboração de notas técnicas e pareceres, é fundamentada pelo arcabouço jurídico e sustentada pelo Estado de Direito.

Observou-se, ainda, que, apesar de um aparente paradoxo entre flexibilização e Estado de Direito, em Minas Gerais, algumas políticas de flexibilização de RH só foram

implementadas em todos os órgãos e entidades e abrangendo todos os servidores, porque havia uma legislação obrigando a realização daquela iniciativa. Também foi observado que, no âmbito de determinadas iniciativas de gestão de pessoas, ainda que haja certa rigidez do marco legal, é possível atuar dentro dos limites normativos.

Outro fator contextual intrínseco às características do nosso sistema administrativo refere-se à centralização das decisões sobre as políticas de gestão de pessoas, tema que será abordado na seção seguinte.

#### *7.9.1.2 A centralização das decisões sobre as políticas de gestão de pessoas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)*

O estado de Minas Gerais tem grande extensão territorial, apresenta significativas desigualdades regionais e conta com mais de 330 mil servidores públicos estaduais. No período de 2003 a 2020, as decisões sobre as políticas de RH foram centralizadas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Não obstante a instituição de regionais de planejamento, na verdade, não houve um processo de descentralização decisória, mas um mero processo de desconcentração administrativa, tendo em vista que as diretrizes das políticas de RH continuaram centralizadas na sede da Seplag.

A partir de 2003, a Seplag passou a contar com uma unidade administrativa central de RH — com nível de assessoria —, que em 2010 ganhou o status de subsecretaria de Estado. O tamanho do Estado e a capilarização dos órgãos e entidades nos diversos municípios mineiros influenciou a centralização da política de RH e acabou favorecendo a padronização de normas, bem como reduziu, ao menos num primeiro momento, as possibilidades de flexibilização das políticas de gestão de pessoas, segundo o Entrevistado 2:

A questão do Estado é tão grande, é tudo muito capilarizado, que como a gente trabalhou de forma centralizada, a gente tentou em um primeiro momento arrumar a estrutura, acertar a casa. Então realmente acho que tudo era um excesso, tudo normatizado, sem flexibilidade. A gente trabalhava tudo muito “no global” mesmo, e quem demandava alguma especificidade eu acho que até poderia ter uma abertura, mas eu acho que tinha que vir e surgir a demanda “do lado de lá [dos órgãos]” (E2).

Por outro lado, o tamanho do Estado é apontado pelo Entrevistado 4 como um elemento que deveria ser considerado para promover a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, na medida em que deveriam ser consideradas as especificidades das atividades de cada órgão e entidade sem, contudo, deixar de trabalhar com uma política central. Num ente

federativo com tamanha dimensão e tanta diversidade, é difícil definir uma política central que contemple todas as especificidades dos órgãos e entidades.

... é muito complicado você implantar uma política central com o tamanho do Estado que nós temos. Eu tenho sido defensora, lá na minha área, nas reuniões centrais, já expressei isso em vários projetos que, na minha concepção, todas as políticas, além de serem centrais, tem que ter uma subdivisão, que seria o universo das atividades. Por exemplo, não dá para eu falar de uma política central igual para todo mundo, sem conversar com a educação e enxergar as especificidades da educação, qual o problema dela é e, de repente, fazer uma política que seja central, mas específica e voltada para a educação. Não tem jeito de você trabalhar uma avaliação de desempenho que não tenha um perfil diferenciado na segurança pública. Como vou fazer uma avaliação de um servidor da Fundação João Pinheiro, fazer a mesma aplicação para um servidor administrativo que está dentro de uma unidade prisional? (E4)

Ao mesmo tempo, a existência de um órgão central de RH na estrutura administrativa do Poder Executivo foi considerada, por grande parte dos entrevistados, como um fator que fortaleceu a política de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais. Regra geral, nas organizações do setor público e privado, o tema de gestão de pessoas não é considerado estratégico e a existência de uma estrutura administrativa, que alçou a área a um *locus* estratégico na administração pública mineira, foi avaliado como um fator importante para fortalecer as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais. O relato do Entrevistado 13 corrobora tal entendimento: “Não tenho dúvida, eu acho que o fato de você propiciar uma estrutura já é um recado importante de que aquilo é valorizado, de que merece um cuidado, que merece pessoas dedicadas.” No mesmo sentido, manifesta-se o Entrevistado 9: “Você dá um outro peso [a existência de uma subsecretaria de gestão de pessoas]. E eu estou falando não só de um peso administrativo.”

No entanto, o Entrevistado 10 destaca que o tema de gestão de pessoas não foi considerado estratégico no governo de Minas Gerais e nem internamente na Seplag, ressaltando que esse desprestígio da área de RH é comum em qualquer organização. O fato de a gestão de pessoas ser considerada efetivamente estratégica no governo vai além de uma estrutura administrativa central dedicada à tomada de decisão na respectiva área para todos os órgãos e entidades.

O RH no Estado, mas eu não acho que é só no Estado não, em qualquer organização, ele não é considerado como estratégico e quando a gente pega para estudar a gente vê o quão estratégico deveria ser a política de recursos humanos. A Sugesp nunca foi considerada estratégica dentro da Seplag e isso, eu vou falar até com uma tristeza porque a gente tem ali profissionais excelentes. Quando a gente trabalha ali dentro, a gente percebe

o quanto que as outras áreas da Seplag são consideradas mais estratégicas dentro da organização do que a Sugesp, sendo que a Sugesp é o coração do Estado. A política toda de Recursos Humanos do estado está ali dentro. Todas as orientações das diretrizes, tudo sai da Sugesp (E10).

Apesar de ter um órgão central dedicado à área de gestão de pessoas, o governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020 não contou com uma agência dedicada exclusivamente à implementação das reformas administrativas, o que incluiria as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas. O órgão central de RH da Seplag cuida das diretrizes gerais das políticas de flexibilização de gestão de pessoas e das demais orientações de pessoal referentes à vida funcional dos servidores públicos. A presença de uma agência dedicada exclusivamente à reforma poderia contribuir para o êxito da sua implementação, à semelhança do que a administração pública federal vivenciou na reforma administrativa do Bresser-Pereira em 1995 e a Grã-Bretanha, com a criação da *Efficient Unit*. Todavia, há estudos que dizem que ter uma estrutura dedicada não interfere na implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas (KELOUGH e SELDEN, 2003).

No setor público, a complexidade é maior do que no setor privado, uma vez que o governo é integrado por um conjunto de órgãos e entidades com diferentes finalidades, processos, estruturas e carreiras, as quais devem ter suas especificidades respeitadas. Por isso, a flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas é relevante, para que cada organização tenha autonomia para adequar a política de RH às suas peculiaridades. Por outro lado, os órgãos e entidades devem atuar de acordo com a visão geral do governo, das diretrizes gerais da política de gestão de pessoas, que integram o planejamento estratégico governamental.

Nesse sentido, ao instituir um órgão central de RH, o grande desafio do governo de Minas Gerais foi alcançar o equilíbrio entre trazer o tema de gestão de pessoas para um *locus* estratégico no governo, dentro de um órgão central, e possibilitar que as diretrizes centrais permitissem uma adequação da política a todo o tipo de especificidades dos órgãos e entidades.

Chegar nesse meio termo, isso é muito limitador dessa flexibilização. Ter ciência dessa especificidade, o que se aplica a cada caso, como a gente poderia chegar com essa política para fazer sentido em cada uma dessas especificidades, eu acho que é um limitador. Outro limitador disso, de ter uma visão de todo, ter uma visão da parte, de construir de acordo com as realidades, é o processo legislativo que a gente tem hoje. A estrutura física, a infraestrutura dos órgãos e entidades, seja de recurso tecnológico, seja de computador, mesa, espaço físico, isso interfere. Se o órgão é pequeno, se o órgão é grande, se o órgão tem a ação descentralizada ou não tem, se o órgão tem regional ou não tem regional. Tem coisa que é a mais idiota do mundo, que parece que você não dá valor nenhum, que você nunca atentou para aquilo e é aquilo que pega, aquilo que vai atrapalhar (E12).

No mesmo sentido, o Entrevistado 4 ressalta os aspectos positivos de haver diretrizes centrais para a política de gestão de pessoas, mas aduz que, para alcançar a flexibilização das políticas de RH, os órgãos e entidades devem ter autonomia.

Eu acho que tem um ponto positivo que é o entendimento da diretriz do governo e olhando para todas as frentes. Isso é o ponto positivo. No futuro, talvez esse ponto seja negativo, porque a partir do momento que eu permito a flexibilização, eu tenho que dar asas para as pessoas voarem, claro que dentro de um limite. Existem as linhas gerais, que eu entendo que as centrais vão precisar continuar trabalhando nelas, mas uma certa autonomia, flexibilidade para inovar e entender o público, trazer para dentro do Estado quais foram essas experiências positivas, isso vai ter que mudar, porque senão a gente fica muito engessado (E4).

A flexibilização das políticas de gestão de pessoas também deveria considerar as singularidades regionais. O governo Pimentel tentou trabalhar as políticas públicas de forma regionalizada, por meio da instituição dos 17 territórios de desenvolvimento. Contudo, a experiência dos fóruns regionais foi meramente consultiva, não se configurando em elaboração e implementação de uma política regionalizada (RESENDE *et al.*, 2020). O depoimento do Entrevistado 8, cuja atuação é exclusiva em unidades setoriais de RH, reforça a necessidade de adaptação à realidade dos órgãos e entidades, considerando as especificidades regionais. As competências demandadas para os servidores de determinada região de Minas Gerais podem ser diferentes – atendendo, inclusive, aos resultados estratégicos que precisam ser alcançados. Isso vai exigir iniciativas de gestão de pessoas também adequadas àquela realidade, adotando, por exemplo, um processo seletivo que vise responder a um determinado perfil de servidor e uma política de desenvolvimento que atenda às necessidades de formação dos servidores daquela regional.

Tudo tem que ser adaptado e, uma coisa que é uma crítica que a gente faz aos órgãos centrais, igual quando você falou de central, eu não digo só Central, Seplag, Sugesp, por exemplo. Todo órgão Central ou toda Orientação Central tem que ser adequada e adaptada à realidade, não só do órgão, mas da regional. Eu tenho que trabalhar com mais de 100 mil pessoas, então eu tenho que tratar as desigualdades, tratar igual os iguais e desigualmente os desiguais. Eu tenho que adaptar tudo e as regras não são colocadas dessa forma, decretos, resoluções, normas em geral são postas centralmente de uma única forma e tem que ser feitas da mesma forma (E8).

No mesmo sentido, manifesta-se o Entrevistado 21:



Minas Gerais é “um país” e as diferenças regionais são enormes. E política de RH mostra isso, que a gente precisa ter políticas regionalizadas, descentralizadas. Às vezes a necessidade dos servidores que trabalham na região do Jequitinhonha é muito diferente da dos servidores que trabalham em Belo Horizonte. A realidade deles é outra; as competências que eles precisam desenvolver, as habilidades, são outras. Então não adianta a gente escrever uma coisa muito bonita, um programa de capacitação que seja em massa (E21).

A instituição de uma política que contenha diretrizes gerais emanadas de um órgão central contribui para que a política de gestão de pessoas seja implementada em todos os órgãos e entidades de uma vez, de forma mais ampla e ágil. No entanto, é uma escolha que pode prejudicar muito as possibilidades de adaptabilidade da política de RH por parte das organizações, elemento fundamental da flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas. Esse ganho de agilidade pode comprometer a efetividade da política de gestão de pessoas, tendo em vista que pode estar muito desconectada com a realidade do órgão e entidade e não alcançar o objetivo esperado. O Entrevistado 2 relata esse dilema no trecho a seguir.

Acho que pela dimensão, talvez, quando a gente sempre pensa de trabalhar tudo de uma vez (acho que isso é um aprendizado muito grande). Porque foi muito isso: “vamos implementar a avaliação de desempenho no Estado inteiro”, “vamos reestruturar todos os planos de carreira”; aí realmente você faz um “pacotão”. Mas também, de outro lado, eu não sei se teria jeito, porque é tudo muito grande. O ideal era ter feito “pequenininho” (E2).

Enfim, a estrutura do Poder Executivo estadual, em especial a existência de um órgão central de RH, influencia, de forma geral, o grau de centralização das políticas de gestão de pessoas, o que impacta a flexibilização das iniciativas de RH considerando-se todas as cinco tipologias de flexibilidade abordadas por Longo (2007). Ao mesmo tempo um órgão central é importante para definir diretrizes gerais da política de gestão de pessoas — e isto pode contribuir para fortalecer o tema no âmbito da administração pública — também favorece a padronização das normas. Esse centralismo, por vezes excessivo — herança do Brasil-colônia (ABRUCIO *et al.*, 2010) — dificulta as adequações necessárias das iniciativas de RH aos órgãos e entidades e, por consequência, a flexibilização das políticas de gestão de pessoas.

Na subseção seguinte, será analisado o impacto das experiências internacionais e do governo federal na flexibilização de políticas de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais.

### 7.9.1.3 A influência das experiências internacionais e do governo federal nas políticas de gestão de pessoas da administração pública mineira

A trajetória das iniciativas de gestão de pessoas no período 2003 a 2020 evidencia a influência dos movimentos reformistas da *New Public Management* e da Pós- Nova Gestão Pública. A gestão do PSDB no governo de Minas Gerais buscou introduzir novos mecanismos gerenciais, pautados na gestão de resultados, com o objetivo de causar rápido impacto no padrão de comportamento da administração pública estadual.

O alinhamento das pessoas, proposto inicialmente pelo choque de gestão e depois pelo Estado para Resultados, trazia em seu bojo políticas de avaliação de desempenho individual, gestão por competências, remuneração variável por performance, entre outras iniciativas alinhadas com a Nova Gestão Pública (UN/DESA, 2005).

O projeto Transforma Minas, da gestão 2019–2022, segue a mesma linha de propostas de natureza gerencialista aderente ao que prescreve a *New Public Management* e foi inspirado em iniciativas de programas direcionados para seleção e desenvolvimento de altas lideranças públicas, tal como as adotadas pelo Chile — Sistema de Alta Direção Pública —, Peru — *La Autoridad Nacional del Servicio Civil* (SERVIR) — e Reino Unido — *Senior Civil Service* (Seplag, s/d).

Foram realizados *benchmarkings* durante todo o período de 2003 a 2020, com o objetivo de ampliar o conhecimento e tornar mais efetiva a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, conforme relato do Entrevistado 12.

O *benchmarking* tem sido utilizado muito fortemente desde 2003 até os dias atuais. Então, mais uma vez, bem do lado positivo, como as outras experiências, como outras ações nesse sentido colaboram para a implementação de políticas e para a flexibilização. E aí eu acho que em todos os momentos, desde 2003 até agora, essa busca por experiências de outros órgãos, de outros entes, de outros países, dentro daquilo que se busca por política interfere fortemente nos processos no âmbito do Estado. Então essa busca constante de *benchmarking* tem influenciado bem positivamente (E12).

Além da citação mais genérica do Entrevistado 12, em relação às experiências internacionais, as experiências do governo federal foram citadas como iniciativas que inspiraram e influenciaram positivamente a trajetória de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, conforme relato do Entrevistado 9: “A gente se volta muito para o governo federal, porque eu acho que Minas se destaca nos estados, e o governo federal avança mais do que o próprio governo de Minas . Então é geralmente a nossa referência sim” (E9).

A criação de carreiras mais amplas foi uma das inspirações do governo federal para a administração pública mineira, conforme observado pelo Entrevistado 1: “Compreender bem esse modelo de carreira ampla foi realmente uma diretriz técnica, com base na tendência que a gente vai observando do governo federal” (E1).

O governo de Minas Gerais busca realizar *benchmarkings* antes de formular e implementar iniciativas de gestão de pessoas, não tendo uma única referência para tal. A troca de experiências entre os estados federados, a busca de conhecimento na academia e os *benchmarks* junto à iniciativa privada também foram apontados como fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, conforme depoimento do Entrevistado 14:

E a equipe também fez *benchmarking*, conversou com outros entes, conversou com outros estados. (...) Então, essa busca até de lições aprendidas mesmo, porque tem gente que às vezes vai estar mais à frente nessa política do que Minas. Essa troca, eu acho que ela facilita muito, uma troca interna e uma troca externa e, também beber lá na iniciativa privada, porque a gente sabe que o foco da iniciativa privada é bem diferente do nosso e, por isso, às vezes, eles estão muito à frente em determinados assuntos dentro de gestão de pessoas. (...) Mas estabeleceu-se uma cultura dentro da nossa área, que é a da busca pelo conhecimento, por essa troca entre estados. O que tem de *benchmark*, o que tem de bom na iniciativa privada, em outros estados, o que traz a academia (E14).

Não obstante a influência que as experiências internacionais e nacionais exerceram, de forma geral, sobre as políticas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira, podendo alcançar todos os tipos de flexibilização categorizados por Longo (2007), é possível dizer que não há um modelo isomórfico em Minas Gerais. A Administração Pública mineira se inspirou no governo federal, mas as políticas de gestão de pessoas não são uniformes entre a União e a esfera estadual de governo. Esse movimento de entes subnacionais implementarem reformas de forma independente do governo central é destacado por Kamarck *et al.* (2009) e Hays e Sowa (2006). Dado o grau de descentralização do governo brasileiro, Minas Gerais seguiu o seu caminho e se destacou (MANNING *et al.*, 2009) na implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Além da influência dos *benchmarkings* na elaboração e implementação das iniciativas de RH do governo de Minas Gerais, na subseção seguinte, será abordado o contexto fiscal, como um fator relevante de impacto nas políticas de gestão de pessoas no governo mineiro.

#### 7.9.1.4 O contexto fiscal como fator que favorece e limita a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas

Muitas das reformas administrativas e das políticas de gestão de pessoas mais flexíveis, inspiradas na *New Public Management*, foram impulsionadas pela gravidade do contexto fiscal. A crise fiscal associada à falência do modelo burocrático weberiano e do *Welfare State* demandaram reformas administrativas no setor público que tivessem como objetivo a eficácia organizacional da máquina pública (ABRUCIO, 1997). No entanto, no governo federal, a crise não foi um fator preponderante para a proposta de reforma do Estado em 1995. A administração pública brasileira apresentava um duplo desafio: completar o sistema burocrático, ao mesmo tempo ue trazia centralidade para o tema do desempenho (PACHECO, 2017).

À semelhança dos países da OCDE nos anos 80 e 90, em Minas Gerais, a crise fiscal também foi observada como um fator que impulsionou as reformas administrativas: em 2003, quando foi proposto o choque de gestão; e, em 2020, quando o governo Zema, frente a um déficit fiscal de grandes proporções, encaminhou, no seu segundo ano de governo, uma proposta de reforma administrativa para a Assembleia Legislativa — a PEC n.º 55/2020.

No que se refere ao impacto direto das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, não foram observadas medidas robustas na categoria de flexibilização numérica proposta por Longo (2007). Os cortes de quantitativo de cargos de provimento em comissão, nos momentos de mudança de gestão, geraram impacto pouco significativo no total de despesas de pessoal do Estado. E o trabalho de dimensionamento e planejamento da força de trabalho, não obstante sua relevância, ainda não se consolidou como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, uma vez que as metodologias adotadas pela administração pública mineira eram muito trabalhosas e de lenta aplicação. A recente aplicação da metodologia de planejamento da força de trabalho — Mapa de Atribuição por Produto (MAP) — tem potencial para mudar esse cenário, tendo em vista a facilidade de adequação da metodologia às especificidades dos órgãos e entidades e a velocidade com que consegue ser aplicada.

De forma indireta, a essência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas tende a contribuir para a melhoria do contexto fiscal, uma vez que objetivam que os órgãos e entidades contem com um conjunto de iniciativas de RH que contribua para o alcance dos objetivos organizacionais estratégicos. Nesse sentido, destacam-se as políticas de flexibilidade funcional — a exemplo da gestão por competências, avaliação de desempenho, remuneração variável, a

estruturação de carreiras mais amplas e que permitam maior mobilidade do servidor — e a flexibilidade contratual, a exemplo da diversidade de regimes funcionais, com a possibilidade de regimes que gerem menor ônus previdenciário para a administração pública. Tais políticas de flexibilização de gestão de pessoas foram introduzidas sob o arcabouço da gestão por resultados preconizado pelo choque de gestão em 2003, que procura introduzir instrumentos gerenciais, na busca de maior eficácia organizacional, os quais, por consequência, podem contribuir para um melhor contexto fiscal.

Ao mesmo tempo, as restrições fiscais são propulsoras e limitadoras da implementação de determinadas políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Podem reprimir determinadas iniciativas de gestão de RH que demandem recursos financeiros, mas, quando se consegue implementá-las, pode-se obter melhor gestão dos servidores, o que pode contribuir para a flexibilização da gestão de pessoas, situação destacada pelo Entrevistado 11 no relato a seguir.

A falta de dinheiro exerce os dois papéis – ela empurra para a flexibilidade, e ela dificulta a flexibilidade. Na flexibilidade, na negociação, às vezes se você atender a determinadas expectativas, você consegue aprovar. “Não, você está resistindo aqui, mas a gente resolve aquele outro problema ali”. Mas se você não tem o recurso para resolver “aquele problema ali”, você dificulta. Agora a flexibilidade, se você consegue gerir melhor os seus recursos humanos, certamente vem a calhar com essa flexibilidade – com essa falta de recursos (E11).

A falta de recursos financeiros para a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas foi destacada por alguns entrevistados como um fator limitador, que influencia negativamente a implementação de determinadas políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Os Entrevistados 1, 4 e 21 destacam esse cenário em que a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs restrições a iniciativas de políticas de gestão de pessoas, em especial aquelas relacionadas à reestruturação de carreiras, gestão da compensação remuneratória e realização de concursos públicos, abarcadas nas categorias de flexibilização funcional e salarial da tipologia de Longo (2007).

O grande problema foi a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque o povo achava que a gente estava mentindo, mas não tinha de onde tirar dinheiro. Teve até que parcelar salário. E um governo que quer se manter não vai parcelar salário; sabe que isso é uma atitude que vai desagradar a todos. Então a gente tentou, mas não teve dinheiro... (E21)

Então, tudo que a gente procura corrigir, tentar equalizar um pouco, esbarra nessa questão do impacto financeiro e das vedações da lei de responsabilidade fiscal (E1).

(...)

Foi principalmente depois que a gente entrou dentro das vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, de outubro de 2015 para cá, a gente tem um impedimento legal para qualquer medida que gera impacto financeiro, e isso restringe bastante as possibilidades de aprimoramento da legislação e das

políticas de gestão de pessoas, mas a gente já vinha sentindo um aumento dessas restrições, principalmente de 2014 para frente (E1).

Embora a gente saiba que a satisfação do servidor não está baseada na remuneração, (isso já é claro para todo mundo), como não havia nada, a reorganização das carreiras foi também um marco, onde o servidor se viu inserido, não só em relação à remuneração, mas até em uma atividade, em uma atribuição que ele nem sabia que tinha. Como todo mundo era um quadro gigantesco e geral, eu nem sabia o que eu fazia em outro órgão. Essa organização foi uma coisa importantíssima, é uma pena que dali para cá, a gente não conseguiu, por causa da restrição financeira, fazer todas as modificações que havíamos planejado desde 2005. Em 2005, tinha um projeto de implantação e um projeto de desenvolvimento. E o pouco de desenvolvimento que está descrito lá na lei, a gente não consegue nem pagar, o que está escrito na lei, a gente ainda tem vários problemas (E4).

Essa dicotomia entre medidas de ajuste fiscal como as vivenciadas pela administração pública mineira em razão das restrições impostas pela LRF e a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas, entendidas como propostas de mudança institucional, é discutida por Rezende (2002) como uma das principais razões pelas quais as reformas administrativas falham. Segundo o referido autor, as medidas de ajuste fiscal demandam maior controle sobre os meios e procedimentos no interior da burocracia, enquanto as propostas de mudança institucional demandam menos controle e estão alinhadas com a adoção de novas formas organizacionais e novos modelos gerenciais que preconizam uma cultura menos controlada, mais autônoma e desregulamentada.

Todavia, algumas políticas de flexibilização de gestão de pessoas não sofreram influência limitadora do contexto fiscal vivenciado por Minas Gerais, a exemplo da política de desenvolvimento dos servidores. Na gestão de 2015 a 2018, período de grave crise fiscal no Estado, o Entrevistado 14 considerou que, apesar de retrocessos, houve um pequeno avanço pontual na área de desenvolvimento, conforme relato a seguir.

Ao mesmo tempo, vieram as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gente patinou muito e perdeu muita coisa que já estava nos trilhos, caminhando. A gente teve retrocesso, na parte de desenvolvimento mesmo, a gente avançou muito pouco, ficou uma coisa muito pontual (E14).

Entretanto, os Entrevistados 13 e 19 relatam que muitas ações no âmbito da política de desenvolvimento foram realizadas nesse mesmo período, com um grande desenvolvimento de políticas de Educação a Distância (EaD) e cursos para as áreas centrais do Estado.

Deixamos de fazer coisas por questões financeiras, mas fizemos muitas coisas também, claro. A área de desenvolvimento se adaptou muito bem; nós não deixamos de fazer nada. A gente começou a fazer capacitações via Seplag, para as áreas-meio comuns. Então com muita criatividade, com muita competência das pessoas, não deixamos de fazer (E19).

Vamos pensar aqui em um ensino à distância, como nós vamos fazer? E eu estava vindo da Fundação com ensino à distância borbulhando na cabeça. “Vamos incrementar o ensino à distância? Quem tem?” Procurei a educação, eles tinham escola, uma escola estruturada lá na Gameleira, ia para lá e passava tardes. Essa ausência, na área de desenvolvimento e desempenho da Seplog, que foi a área que eu fiquei nesses três anos, acabou sendo uma coisa boa, porque a gente viu algumas lacunas que precisavam ser preenchidas e a gente conseguiu preencher. (...) E funcionou, foi uma coisa bacana e funcionou, ficou bem legal (E13).

Não obstante o depoimento dos Entrevistados 13 e 19, o Gráfico 5 demonstra que a gestão 2015–2018 foi a que obteve o menor número de servidores capacitados. Contudo, investir e avançar na política de desenvolvimento por meio da EaD foi importante porque ampliou o número de servidores capacitados nos anos posteriores, especialmente em 2020, durante a pandemia.

Vale destacar, ainda, a implementação da política de teletrabalho como uma iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas — abordada na tipologia de flexibilidade de tempo (LONGO, 2007) — que alcançou um número significativo de servidores, não obstante o contexto de grave crise fiscal do Estado e de todas as restrições impostas pela pandemia da Covid-19. Ademais, a política de trabalho remoto também pode contribuir com o contexto fiscal. Segundo as pesquisas realizadas com os gestores e os servidores sobre o regime especial de teletrabalho, a maioria percebeu um aumento da produtividade, que pode contribuir com maior eficácia organizacional e, por consequência, gerar contribuições que possam melhorar o cenário fiscal. Além disso, o fato de grande parte das pessoas não estarem trabalhando nas estruturas físicas dos órgãos e entidades estaduais provoca redução das despesas operacionais do Estado, a exemplo de energia elétrica, água, telefonia, combustível, entre outras, representando outra forma de contribuir para o contexto fiscal.

Pelo exposto, conclui-se que a crise fiscal é um fator que influenciou a maior parte das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, seja como propulsor de algumas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, a partir do choque de gestão, seja como limitador da implementação de políticas de flexibilização que demandavam recursos financeiros para serem efetivamente implementadas. Contudo, também foram observadas algumas políticas de flexibilização de gestão de pessoas que não sofreram tanto o impacto do contexto fiscal e que foram aprimoradas e implementadas apesar do contexto de crise fiscal.

Além dos diversos fatores de natureza contextual ora apresentados, a seção seguinte abordará como os atores, as forças políticas e os arranjos formados influenciaram as políticas de gestão de pessoas na administração pública mineira no período de 2003 a 2020.

#### *7.9.1.5 O alinhamento com o planejamento estratégico do governo*

Um dos aspectos fundamentais para a política de gestão de pessoas é que os subsistemas de RH sejam considerados como “aplicações de uma estratégia de recursos humanos, derivada da estratégia organizacional, e através dela mantidos coesos” (LONGO, 2007). Na administração pública mineira, buscou-se analisar se as políticas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas estavam atreladas à estratégia governamental. Esta análise é importante, pois está relacionada com a essência da definição de flexibilização de iniciativas de RH adotada na presente pesquisa, que compreende a extensão em que as práticas de RH da organização podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, bem como a velocidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita (BHATTACHARYA *et al.*, 2005), com a finalidade de que a gestão de pessoas contribua efetivamente para a estratégia organizacional.

A partir da análise documental, pode-se observar que, sob o aspecto formal, as iniciativas de gestão de pessoas constantes dos instrumentos de planejamento do governo de Minas Gerais — Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) — mostraram estar alinhadas com a estratégia de governo nas seguintes gestões: 2003–2006; 2007–2010 e 2019–2022. O Entrevistado 14 também corrobora esse entendimento no que se refere ao período do choque de gestão, conforme relato a seguir:

Eu acho que no início, até com a questão do próprio choque de gestão, acho que tudo estava muito bem amarrado. Eu acho que, no início, as coisas estavam conversando muito bem, você tinha um planejamento maior, uma estratégia de governo que trabalhava essas duas perspectivas, dos resultados, das políticas de gestão de pessoas, de uma forma bem mais estruturada (E14).

Todavia, o Entrevistado 14 destaca que, na gestão 2019–2022, não se tem um alinhamento tão aderente quanto aquele que havia à época coincidente com o período de 2003 a 2014, de acordo com o seguinte depoimento:

... porque uma outra dificuldade, que eu tenho percebido no momento, é que a gente não tem tanto (igual a gente tinha antes) um casamento entre a gestão de pessoas e a gestão estratégica. (...) Aquele modelo robusto que a gente construiu lá atrás, da lógica do escritório, de prioridades, de todos os órgãos terem metas definidas, desdobradas, não é o que há (E14).



Interessante notar que, na opinião do Entrevistado 14, também havia um alinhamento estratégico na gestão 2011–2014. E, tanto nessa gestão quanto na 2015–2018, este alinhamento entre os programas e projetos estratégicos e a estratégia de governo não foi observado, sob o aspecto formal — a partir da análise do PMDI e do PPAG. Apesar de constarem dos instrumentos de planejamento do governo de Minas Gerais, as iniciativas “estratégicas” de gestão de pessoas não demonstraram conexão com os resultados que o governo pretendia alcançar nos respectivos períodos e estavam postas como um fim em si mesmas.

Talvez esse alinhamento tenha sido identificado pela presença do Acordo de Resultados, instrumento destacado pelos entrevistados como a principal ação de alinhamento entre as iniciativas de gestão de pessoas e a estratégia do governo de Minas Gerais e que vigeu de 2003 a 2014. Nesse sentido, segundo o Entrevistado 2, o mapeamento das competências e o conteúdo das políticas de desenvolvimento tinham origem na estratégia de governo, conforme relato a seguir:

Para mim, o melhor instrumento de gestão (que eu acho que é um instrumento de gestão de pessoas, apesar de não estar na coordenação direta da subsecretaria de gestão de pessoas) é o acordo de resultados. O mapeamento de competências partia da estratégia; a política de desenvolvimento, você tinha que indicar onde aquilo estava vinculado à questão da estratégia (E2).

No mesmo sentido, o Entrevistado 9 destaca o Acordo de Resultados como um instrumento importante para o alinhamento estratégico e aduz que foi o período em que o servidor se viu mais envolvido com as macrodiretrizes governamentais.

Eu acho que no acordo de resultados. Você tinha uma área central que coordenava isso, então você tinha as diretrizes “macro”, e você estabelecia que o que era pactuado no acordo de resultados tinha que estar direcionado ao objetivo “macro” do governo. Não estou falando que era perfeito, porque as coisas também não são assim. Tem muita atividade que é atividade operacional mesmo, que você acaba não conseguindo. Mas até o operacional, para você mover a máquina você precisa do operacional. Então eu acho que não era só a questão da remuneração. Eu acho que foi o momento que a gente se aproximou mais disso, de a gente conseguir vislumbrar que aquela atividade ali estava atrelada ao planejamento estratégico do governo, o que o governo queria, para onde ele estava direcionando. Acho que foi o momento que o servidor se viu mais envolvido com as diretrizes “macro” do governo (E9).

Para além do alinhamento das políticas de flexibilização de gestão de pessoas com a estratégia de governo, o Entrevistado 13 traz o argumento de que as iniciativas de RH foram “içadas” pela estratégia de governo, ganharam relevância estratégica, em razão desse

alinhamento inicial com o planejamento governamental, e se fortaleceram como políticas de Estado.

Todas elas foram, na verdade, içadas pela estratégia de governo. (...) elas [as iniciativas] surgiram como uma ideia de um governo, como uma marca de um governo (...). Então, estavam sim alinhadas ao governo e algumas se mantiveram até hoje, justamente porque elas conseguiram fazer esse descolamento de governo, de fulano, de ciclano, de partido A, B e C e viraram, verdadeiramente, uma política do estado. Outras não conseguiram (E13).

No entanto, algumas delas não conseguiram se institucionalizar como políticas de Estado, não foram apropriadas pela burocracia e não conseguiram se aprimorar e amadurecer a tempo de se descolarem da marca de um governo. Como exemplo, cita-se a certificação ocupacional, iniciativa que foi interrompida numa mudança de gestão de governo, conforme relato do Entrevistado 13.

A gente vê que a certificação ocupacional, por exemplo, não vingou. Essa, infelizmente, foi uma política que não foi para frente. Ela durou alguns anos, deu bons frutos, rendeu experiências interessantíssimas, mas ela de fato não avançou. (...) A certificação já chegou naqueles anos finais [de uma gestão], e a gente muda para uma filosofia diametralmente oposta. Isso é complicado, porque ela não estava madura ainda, ela não tinha lastro suficiente para se manter por si só. (...) Eu acho que [ela não permaneceu] porque ela tinha muito a cara do governo [anterior] que encomendou a certificação (E13).

Na administração pública mineira, no período de 2003 a 2020, as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas pareceram atender tão somente aos objetivos específicos das próprias políticas de gestão de pessoas. Ao serem perguntados sobre a contribuição que tais políticas trazem para a estratégia de governo — como esse alinhamento se dava na prática —, uma parte significativa dos entrevistados trazia nas respostas as finalidades imediatas das iniciativas de RH a exemplo do relato do Entrevistado 12.

Por exemplo, a política de carreira teve impacto direto? Teve. Todo mundo foi estudar, todo mundo foi buscar um curso superior, todo mundo foi fazer especialização. Tá bom, todo mundo estudou, todo mundo fez especialização, mas eu tenho a mensuração do que melhorou no trabalho dessas pessoas porque ele estudou, por que ele fez especialização, por que ele fez graduação? Não tenho. A gente não tem nada de concreto nesse sentido. A gente não tem essa relação (E12).

Já o Entrevistado 3 traz um exemplo de como a iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas pode contribuir para a estratégia da organização, ainda que de forma pontual e indireta, destacando que nos órgãos e entidades pode ser mais fácil perceber essa contribuição.

... quando falamos de ação de desenvolvimento, você vê uma melhora na qualidade das entregas, em determinadas áreas. Quando você está na ponta, você vê isso com mais frequência. Você capacita em pregão eletrônico, por exemplo, que você tem mais gente na área que consegue fazer um pregão e que tem segurança para conduzir um processo de compras (E3).

A essência da gestão estratégica de pessoas está no colocar a política de RH a serviço da estratégia das organizações, fazendo como que todas as iniciativas contribuam para os resultados organizacionais (WRIGHT e SNELL, 1998). E a flexibilização das políticas de gestão de pessoas é uma estratégia que favorece que essa contribuição aconteça, especialmente, quando se trata de governos, porque o tamanho do setor público dos entes federativos e a diversidade de organizações demandam que as iniciativas de gestão de pessoas sejam adaptadas às especificidades de cada órgão e entidade, de forma ágil, a fim de que a contribuição efetiva para os resultados da estratégia de governo aconteça.

Além dos diversos fatores de natureza contextual ora apresentados, a seção seguinte abordará como os atores, as forças políticas e os arranjos formados influenciaram as políticas de gestão de pessoas na administração pública mineira no período de 2003 a 2020.

### 7.9.2 A influência dos atores, forças políticas e arranjos formados para implementação das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas

Além das características do contexto e das próprias instituições, a distribuição de poder e a correlação de forças dos atores influencia a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas, uma vez que possuem intensidades distintas de força, seja para implementar mudanças ou para vetá-las, dependendo do contexto em que se inserem (MAHONEY e THELEN, 2010).

A política de gestão de pessoas no setor público é complexa e envolve diferentes atores com poderes e interesses distintos. A burocracia, o Executivo, o Legislativo e os sindicatos atuam de forma isolada ou fazem arranjos com o objetivo de alcançar ou garantir interesses, como, por exemplo, apoio político e permanência de direitos e garantias do funcionalismo. Os

padrões de recursos e relacionamentos desses atores têm poderosos efeitos canalizadores e delimitadores (LITTLE, 1991), e a utilização do institucionalismo histórico visa torná-los visíveis, rastrear seus impactos causais e analisar como os grupos e instituições se relacionam e moldam processos ou resultados de interesse, ao longo do tempo (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

Assim, a presente seção se propõe a apresentar como atores-chave das políticas de flexibilização de gestão de pessoas se posicionaram e atuaram no período de 2003 a 2020 influenciando as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

#### *7.9.2.1 A relação entre o Executivo e o Legislativo e o ambiente político*

Como o Brasil tem cultura de um Estado de Direito, a instituição de políticas de flexibilização de gestão de pessoas demanda, muitas vezes, a edição de leis. Por conseguinte, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo é necessária, e o ambiente político é fundamental para a elaboração de tais políticas. Assim, governos majoritários unipartidários, por exemplo, têm um ambiente mais favorável à aprovação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas do que governos de coalizão, nos quais a possibilidade de eventual tensão e conflitos tende a ser maior (KELOUGH e SELDEN, 2003).

Na trajetória da administração pública mineira, no período de 2003 a 2020, identificam-se dois períodos de marcante tensionamento da relação entre o Executivo e o Legislativo, os quais coincidem com os dois períodos de reforma administrativa enviadas para a Assembleia Legislativa, em 2003 e em 2020.

Quando o projeto de lei ou de emenda constitucional chega a Assembleia Legislativa, e antes de passar pelas comissões, o líder do governo tem um papel relevante, especialmente quando se trata de alterações significativas ou sensíveis para o servidor público. É a liderança de governo que prepara o ambiente e faz as interlocuções necessárias para que a relação entre o Executivo e o Legislativo seja propícia para o bom andamento do projeto de lei. É o início de construção de um arranjo que seja convergente à aprovação do projeto de lei, conforme relato do Entrevistado 11, representante do Legislativo.

Então cabe ao líder, quando é uma alteração significativa, “preparar o terreno” para a chegada do projeto, da sua complexidade, da sua importância, dar uma “azeitada” ali nas relações. Formalmente, vai caber ao Presidente, recebendo na Reunião Ordinária, ele distribui para as Comissões e essa matéria necessariamente passa pela Comissão de Constituição e Justiça,

e depois certamente pela Comissão de administração pública. Se tiver impacto financeiro, passa pela Fiscalização Financeira e Orçamentária (E11).

E quando se trata de projetos de lei afetos à flexibilização, a exemplo das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, pode haver um tensionamento na Comissão de Constituição e Justiça — que está relacionado com a nossa cultura de Estado de Direito. Nesse aspecto, ressaltam-se o grau de autonomia que o Legislativo deixará para o Executivo regulamentar o tema, por meio de Decreto, e até que ponto essa autonomia não estaria afetando a constitucionalidade ou legalidade do projeto de lei ou de emenda constitucional, conforme relato do Entrevistado 11.

A Comissão de Constituição e Justiça tem uma certa “tensão” (vamos falar assim), porque às vezes pode acontecer de ela já apreciar a constitucionalidade, a legalidade. Tem algumas questões certamente de natureza legal. O grau de flexibilidade, que é uma coisa importante para o Legislativo. O grau de delegação da matéria para o regulamento: você “dar” mais elementos na lei, reduzindo o papel do regulamento, ou se você disciplina menos na lei, deixando mais para o regulamento (E11).

Além disso, o grau de flexibilidade que o Legislativo deixará para o Executivo, no âmbito do poder regulamentar, é um aspecto importante porque define o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo em relação ao tema objeto daquele projeto de lei. Se o Legislativo traz muitos elementos para a lei, o poder regulamentar do Executivo pode ficar mais esvaziado, e ele terá menos autonomia no âmbito da implementação daquela política. No entanto, se o Legislativo aprova o projeto de lei com poucos elementos e diretrizes bem gerais sobre o tema, o Executivo, no exercício do poder regulamentar, ganha mais autonomia para implementar a política, trazendo elementos que entenda serem relevantes para tal, ainda que o regulamento não possa extrapolar os limites legais.

Outro fator relevante, já destacado pelo Entrevistado 11 em trecho transcrito ao longo deste estudo, refere-se ao grau de transparência do projeto de lei submetido à Assembleia Legislativa (ALMG), considerando-se que os deputados poderiam ter redução da capacidade de fiscalizar o Executivo. Nesse sentido, o Entrevistado 15 — representante do Legislativo — relata a relevância de o Executivo estar na ALMG para explicar o projeto e justificá-lo do ponto de vista técnico e político, como medida de manter um bom relacionamento entre os poderes. Isto é importante para nutrir um arranjo entre Legislativo e Executivo que gere convergência para aprovação do projeto de lei. Tal medida tem potencial para angariar o suporte do próprio corpo técnico da Assembleia Legislativa para apoiar o convencimento no sentido de aprovação do projeto.

E dentro da Assembleia, o relacionamento com o Executivo também é muito importante. Então se o Executivo explica o que é o projeto. Às vezes chega um projeto de lei, mas o Executivo não é capaz de justificar aquelas medidas. E se não tem uma justificativa, o sistema político pode achar que aquilo é um devaneio tecnocrático, uma vaidade tecnocrática. Então o Executivo tem que ser capaz de justificar o projeto de lei, tanto tecnicamente, quanto politicamente, para ficar claro quem vai ser beneficiado, quem vai ser prejudicado, a quem vai atingir. A própria hierarquia burocrática da Assembleia às vezes convence os deputados de que algum aspecto técnico é relevante e que precisa, sim, ser votado. Então projetos que às vezes chegam, mesmo sem ter uma “costura adequada”, se a consultoria percebe aquilo como importante, ajuda. Agora, quando os setores técnicos do Executivo convencem os setores técnicos da Assembleia, então esse mecanismo de convencimento também é ativado de uma forma melhor (E15).

O Entrevistado 15 também destaca que esse relacionamento é multifacetado e extrapola os aspectos de interesses institucionais, como o pagamento de emendas, alcançando também um relacionamento pessoal entre os poderes, que abrange o relacionamento entre deputados, governador e secretariado estadual.

Esse relacionamento é multifacetado. Então o Executivo tem que estar com uma percepção positiva perante os deputados, os deputados não podem estar com ódio do Executivo. O governo pode estar pagando as emendas, pode estar com tudo em dia e o deputado estar com raiva. Tem o aspecto dos relacionamentos pessoais entre os poderes, deputados, secretários, governador, com as lideranças, tem que ser um relacionamento fluido, tem que estar pagando as emendas, não estar privilegiando um lado em detrimento do outro (E15).

Também cabe considerar os interesses da oposição, que pode usar os procedimentos constantes do regimento interno para obstruir o processo legislativo, seja por ser contra o seu conteúdo, seja como mecanismo de pressão para aprovar outros projetos ou pleitear outras questões que sejam do seu interesse, conforme relato do Entrevistado 15. A utilização de tais procedimentos demonstra a força do Legislativo para negociar pautas e minar o poder do Executivo durante o processo legiferante.

A oposição vai “pôr o pé no toco”. Às vezes não tem nada contra o projeto de lei, mas tem outro projeto ou uma outra questão que a oposição declara que “enquanto não resolver esta questão, eu não vou votar nada do governo”. Aí pede prazo, pede vista, derruba quórum, pede verificação de quórum, recontagem de votos, pede para fazer discurso... aí o trem não anda. Tem dois tipos de oposição: uma de natureza ideológica e outra obstrutiva. Então os atores têm esse poder de obstrução, e isto é muito relevante (E15).

No mesmo sentido, o Entrevistado 11 aponta o poder de obstrução do Legislativo, mas ressalta a força que o Executivo ganha nesse arranjo, quando possui uma base sólida de apoio dos deputados. Isto o possibilita exercer uma resistência aos artifícios adotados pelo Legislativo para pressionar o governo, não obstante este ser também um momento de negociação que

acontece entre o Executivo e os deputados da base de apoio ao governo, num ambiente mais convergente para a aprovação do projeto.

A oposição tem muitos recursos para atrasar e para fazer obstrução. Então, se você tiver uma base sólida, você encara: “Então tá. Agora não tem mais negociação, nós vamos sentar aqui e gastar 3 dias, mas nós vamos votar desse jeito”. Se você não tiver a base sólida, aí dificulta. A “base sólida”, grosso modo, estou falando daquela base ideológica que está fechada com o governador no seu projeto partidário. Pode não ser do mesmo partido, mas é do mesmo projeto. E você tem a base que está ali porque é no Executivo que ela consegue os benefícios para a sua região. Nesta hora, essa base cobra o seu quinhão: “Ah, mas você também não libera aquela Emenda... Você está segurando aquele “negócio” toda vida. Libera, solta lá”; “‘Pô’, mas o Secretário não me recebeu; o Secretário não recebe a gente”. É nessa hora que esses varejos na relação com o Executivo ganham força, ganham papel. E aí você tem que sair “azeitando” (E11).

O Entrevistado 15 destaca que o governo Aécio conseguiu edificar uma base política forte na Assembleia Legislativa, construindo um arranjo positivo para aprovação de projetos de interesse do governo, o que fazia com que a oposição não tivesse tanta força para obstruir o processo legislativo. Ademais, em alguns projetos de lei, não havia interesse da oposição em obstruir, porque eles trariam benefícios para os servidores, a exemplo da reestruturação dos planos de carreiras.

Quando o Aécio ganhou, o ambiente político era muito diferente do ambiente político posterior e do ambiente político atual. Porque ele ganhou naquele momento da dobradinha Lula e Aécio, e foram duas eleições muito apoteóticas. E ele fez uma base muito grande. Ele elegeu muito deputado. E cooptou também muitos deputados. Muitos deputados que eram da base do Itamar, foram para a base do Aécio. Então, embora o PT, naquele momento, tivesse feito muitos deputados, ele não conseguia obstruir. E nem tinham também muito interesse em obstruir, porque essa reordenação de carreiras não é vista como um achatamento. Pelo contrário, muitas carreiras ali estavam sendo organizadas, tinha muita carreira solta, que não tinha perspectiva. Podia não estar ganhando tanto quanto gostaria, mas havia um ganho (E15).

Os temas das políticas de flexibilização de gestão de pessoas que têm potencial de provocar maior tensionamento entre os poderes Executivo e o Legislativo referem-se àqueles afetos à retirada de direitos e garantias dos servidores, em especial, quando há impacto remuneratório. Nesses casos, o Entrevistado 15 ressalta que o importante é como os deputados percebem o objeto daquele projeto de lei, uma vez que o peso político pode se sobrepor ao caráter técnico da proposta. Caso a proposta seja percebida como negativa, como uma medida que possa enfraquecer o apoio político que o deputado tem, o peso político negativo da proposta será preponderante para que ele se manifeste contra o projeto de lei, independentemente de qualquer discussão técnica sobre o tema. No relato abaixo transcrito, aponta como a avaliação

de desempenho teve uma repercussão negativa na ALMG, que acabou contaminando as demais iniciativas que faziam parte do pacote de medidas enviadas pelo governo ao Legislativo.

Em cada período desse [2003 a 2020] o ambiente parlamentar é muito afetado. Existe uma ideia de que o instrumento de gestão X ou Y ele vai ser tecnicamente debatido na Assembleia. Não é. Ele é percebido como algo bom ou ruim. Então a coisa está mais relacionada com a percepção de como a coisa chega, do que de um debate que aconteça. Então, o mecanismo da avaliação de desempenho, neste aspecto, foi negativo nesse sentido. E isso influenciou negativamente também, repercutiu, no conjunto dessas medidas que a gente chama assim do gerencialismo. Então, como alguns institutos da gestão de pessoas foram mal colocados no debate, a utilização desses institutos para tornar a gestão mais eficiente também foi um pouco prejudicada, porque quando a gente fala; Eu vou dar mais autonomia para o órgão. Então, um lado vai reduzir o debate a: “Então você está sendo neoliberal”. O outro lado vai dizer: “Isso é o choque de gestão” (E15).

Por outro lado, quando o objeto é percebido positivamente, como algo que vai beneficiar o servidor, tudo o que envolve o projeto de lei também é percebido como tal, inclusive instrumentos que já haviam sido criticados tecnicamente na ALMG, a exemplo da instituição da remuneração variável atrelada à avaliação de desempenho, conforme apontamento do Entrevistado 15.

Então, o aumento vai ser por intermédio da gratificação, que vai ser vinculada à avaliação. Então beleza! Então vai ser um aumento via gratificação. Então vamos correr com esse aumento via gratificação. Então vai ter aumento. (...) O discurso não passa pela avaliação. O discurso passa pela percepção daquele mecanismo (E15).

Frente a tal posicionamento do Legislativo mineiro, o Entrevistado 6 — representante do Legislativo — sugere que o governo, ao tentar implementar políticas de flexibilização de gestão de pessoas que tenham algum impacto de restrição de direitos e garantias do servidor, juntamente, também encaminhe algo de natureza positiva, conforme relato a seguir. Tal fato foi observado quando da tramitação do pacote do choque de gestão, quando foi negociado e aprovado um dispositivo constitucional no qual o governo se comprometia dentro de um prazo de 6 meses a encaminhar os projetos de lei das carreiras para a ALMG.

O governo, quando ele tenta implantar políticas de flexibilização é muito importante, certamente ajuda, junto com a política de flexibilização, ele criar algo positivo, de incentivo para o funcionário. Vai diminuir o custo de transação. A resistência diminui bastante (E6).

No entanto, no período de 2007 a 2011, em que houve melhorias salariais para diversas carreiras, a discussão técnica sobre as políticas de flexibilização de gestão de pessoas pode ter ficado maculada pelos interesses dos deputados em anuírem com a aprovação de aumentos para



os servidores. Nesse sentido, o Entrevistado 15 relata que a crise fiscal contribuiu para revelar a essência dos objetos de projeto de lei e fazer com que fossem discutidos técnica e efetivamente no âmbito do Legislativo.

Esse ciclo só foi cortado no momento em que o Estado decretou calamidade financeira. Então o debate sobre o mecanismo em si ficou mais transparente. Porque antes o debate sobre esses mecanismos vinha no bojo do aumento. Antes o debate sobre esses mecanismos, a meu ver, ficava eclipsado pela emergência, porque a grande massa dos servidores ganha pouco, não ganha muito. Então essa dificuldade de debater instrumentos de gestão de pessoal está de um lado eclipsada pela urgência às vezes da carreira, do sindicato, da associação de servidores (E15).

Os sindicatos também interferem na relação entre o Executivo e o Legislativo no processo de tramitação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas para os servidores públicos estaduais. No entanto, o Entrevistado 17 — representante sindical — aduz que esse arranjo, essa concertação de interesses deve começar ainda no Executivo — sem prejuízo de que ela aconteça na Assembleia Legislativa —, porque grande parte dos projetos de lei envolvem aumento das despesas com pessoal e compete ao governo gerenciar os gastos com o funcionalismo público.

... se a gente não costurar o processo no governo, na Assembleia Legislativa a gente... É o mesmo processo do sindicato. Eu diria que está no mesmo patamar, porque a mesma força que nós teríamos aqui [no Executivo], nós vamos ter lá [no Legislativo]. (...) Se eu conseguir te sensibilizar a ponto de você se convencer de que não vai prejudicar a sua ideia de governo, passa. Mas querer levar para a Assembleia Legislativa ‘no peito e na raça’, também, não adianta. Se não for costurado primeiro no governo, não passa. Por quê? Porque o governo é que tem a questão da despesa, e praticamente todo processo envolve despesa (E17).

Todavia, é fundamental considerar o sindicato nesse arranjo entre o Executivo e o Legislativo, tendo em vista que eles vão exercer pressão junto aos deputados para que votem de acordo com os interesses da categoria que defendem. E a falta de apoio dos deputados aos pleitos sindicais implica perda de apoio político por parte dos eleitores, que se manifestam nas eleições. O Entrevistado 15 relata tal situação no depoimento a seguir, destacando que muitos deputados estaduais que votaram a favor do subsídio dos Profissionais da Educação em 2011 não foram reeleitos.

Ou quando chega um projeto de lei, mesmo que apoiado pelo governo, mas que tem um sindicato forte por trás, que é contra. Então esse projeto vai enfrentar uma resistência, ele é mais difícil, porque o sindicato, ele não age apenas pelos deputados institucionalmente, enquanto sindicato, ali há todo um medo com a caneta que a corporação tem na mão, seja uma caneta mesmo (poder decisório), seja uma capilaridade, que acontece, por exemplo, com professores. Hoje mesmo eu estava comentando com a assessora de um

deputado: “O deputado tal é sobrevivente do ‘carômetro’ do SINDUTE em 2011.” Ali, muito deputado não voltou para a Assembleia, porque votou a favor do subsídio da Educação naquela época. Foi uma limpa (E15).

Outro aspecto importante sobre os atores e as correlações de forças que interferem na elaboração e implementação de políticas de gestão de pessoas refere-se aos deputados que defendem determinadas categorias do funcionalismo ou militam em determinadas áreas de políticas públicas. Conforme relato do Entrevistado 6: “Existem parlamentares que defendem categorias, defendem políticas públicas específicas e talvez para esses parlamentares esses tipos de política [de flexibilização de gestão de pessoas] não sejam bem vistos”.

As corporações mais numerosas e com mais força política têm representantes entre os deputados, seja porque defendem determinada área da política pública, seja porque de fato representam os direitos de determinada categoria na ALMG. As carreiras mais numerosas têm alto potencial de mobilização, porque, ainda que o deputado não seja um representante declarado daquela categoria, ele não quer perder os votos que aquele servidor pode influenciar, conforme relatado pelo Entrevistado 11, exemplificando os servidores da Educação e os militares.

O pessoal da Educação é uma categoria grande numericamente. Então eles também vão ter um peso. Sempre tiveram representantes, mas eu acho que são representantes que ampliam um pouquinho a pauta. Eles têm compromisso também com a educação, com a política educacional. Eu acho que o caso do Sargento [Rodrigues], o compromisso que ele tem com a Segurança Pública é absolutamente condicionado ou reduzido ao seu compromisso com a categoria. Mas também você tem, talvez no caso dos militares, mas mais no caso dos professores, do tamanho da categoria, a capacidade de mobilização. Porque você tem aqueles deputados que disputam os votos; e você tem o deputado que não disputa esse voto, mas não os quer como inimigos nas suas bases. Então, eles têm uma certa força, aqueles que vão conquistar os votos, mas eles também não querem um anti-cabo eleitoral, que aquele “cara” que não vai votar nele, que demova o parente de votar no outro parlamentar (E11).

Logo, conforme destacado por Kelough e Selden (2003), a construção de uma base forte de apoio ao governo é fundamental para a aprovação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas. As gestões do PSDB, no período de 2003 a 2014, mantiveram um bom relacionamento com o Legislativo, tendo uma forte base de apoio entre os deputados. Além do alto índice de aprovação de projetos, também conseguiram autorização para realização das reformas administrativas por meio de leis delegadas. O Entrevistado 6 destaca o governo Aécio como o que conseguiu manter o melhor relacionamento com o Legislativo no período da sua gestão: “Nenhum governo, desses todos que a gente viveu, teve tanta sintonia com o Legislativo

quanto o governo do Aécio. E a maior prova disto é que o governo pode fazer reforma administrativa por meio de lei delegada”.

Em relação ao governo Anastasia, o destaque para o bom relacionamento foi dado pelo respeito técnico e pelas boas relações que construiu com os membros da Casa Legislativa mineira, conforme relato do Entrevistado 15: “O Anastasia, além dele ser outro *gentleman*, ele também é muito respeitado tecnicamente; se ele explicar para o deputado porque é que não pode, o deputado acata.”

Mesmo no governo Pimentel, com a possibilidade de sofrer um processo de *impeachment*, a relação com o Legislativo também foi boa, com índice de aprovação de projetos de lei satisfatório, fruto de um arranjo que comportava um relacionamento respeitoso entre os deputados, o governador e o secretariado estadual, conforme relato do Entrevistado 15.

... o Pimentel terminou o governo numa situação muito ruim. No entanto, ele terminou o governo aprovando tudo que ele queria. Por quê? Porque os secretários, quase todos, recebiam os deputados, porque o governador era um *gentleman* no trato... (E15).

Todavia, na gestão Zema, este bom relacionamento com o Legislativo não se fez presente até 2020 — um partido e um candidato novos no cenário político, com certa inabilidade no trato político e sem apoio na casa legislativa. A crise fiscal também favoreceu a piora do relacionamento entre Executivo e Legislativo, tendo em vista que dificultou o pagamento de emendas. O contexto fiscal tem um peso importante no arranjo entre Legislativo e Executivo, porque dificulta o pagamento de emendas, o que estremece a relação entre os deputados e o governo. O Entrevistado 15 compara o relacionamento dos governadores Zema e Pimentel com o Poder Legislativo, explicitando alguns fatores que justificam as dificuldades enfrentadas pelo governador do Partido Novo.

O problema do Zema, que nesse contexto de nova política, de falar assim “Eu vou fazer diferente”... E foi muito importante arejar o ambiente político, mas havia também uma inabilidade que é fruto de um desconhecimento e de uma simplificação. E ele também está num contexto de crise fiscal. Então, ele tem dificuldade de pagar emenda, de fazer aliança, a bancada que ele elegeu é muito pequena, são três deputados, sendo que um deputado cria muito caso com ele próprio e os outros dois não tem muita inserção. O Pimentel tinha o Durval Ângelo, que é um baita de um deputado, é um cara águia, totalmente dedicado ao partido, muito experiente, muito habilidoso e muito respeitado, com muitos mandatos, tinha voz na Casa e era 100% Pimentel na veia. E quem é 100% Zema na Assembleia? E mesmo que queira ser, será que o Zema é fiel a “um namoro” desse? A uma namorada dessa que dedicasse esse amor legislativo a ele? Tanto que a gente tem tido muito problema aqui com liderança de governo: entra uma liderança, sai...

Acho que o problema é esse: ele não tem liderança, não tem bancada forte, dele (E15).

A falta de apoio para construção de uma base sólida na ALMG bem como a falta de vivência política do governador Zema e do Partido Novo para estabelecer relações de confiança com os demais deputados dificultaram a construção de um arranjo favorável à aprovação de projeto de lei na Casa Legislativa.

Por parte do Poder Executivo, os Entrevistados 8 e 14 relatam as dificuldades de aprovar políticas de flexibilização de gestão de pessoas em um governo com base de apoio fraca na Assembleia Legislativa e da necessidade que o governo tem de fazer muitas concessões no processo de negociação, para que os projetos de lei sejam aprovados.

... nós infelizmente estamos numa gestão que não conta com uma base tão grande na Assembleia. Muitas das coisas que a gente gostaria de fazer, a gente acaba tendo que fazer concessões para que os projetos passem na Assembleia Legislativa. É mais fácil trabalhar quando a Assembleia está do seu lado. Para o governo, é mais fácil trabalhar... (E8).

Hoje o nosso governo [Zema] é até bem intencionado, tem propostas boas, mas ele não tem base política. O tanto de projeto nosso que está parado. Você já tem um projeto de Lei pronto, mas falam assim: “Nós não estamos com margem para negociar, esse projeto aqui não vai agora não”. Nós fizemos, ano passado, um levantamento de tudo, de todos os projetos dentro da área de gestão de pessoas que iam demandar mudança em lei ou em Constituição e fizemos esse levantamento para passar pelo crivo da SEGOV e da Secretaria Geral. Eles que ditam o que fazer. Formular a política desse jeito não é fácil, por mais que às vezes o que você está propondo, em termos de mudança algo efetivo, mas você não tem contexto político, nem força política para provar aquilo (E14).

Destaca-se ainda a influência que o Poder Legislativo pode exercer no processo de implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, por meio do exercício da competência de fiscalização. Nesse aspecto, o Entrevistado 6 ressalta um ponto interessante ao mencionar que há um desequilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, no que se refere aos núcleos de poder, uma vez que cada um dos 77 deputados representa um núcleo de poder, em face de um único núcleo do Executivo centrado no governador. Tal aspecto confere grande capilaridade do Poder Legislativo para realizar a fiscalização junto ao Executivo.

Tem uma atuação muito forte dos parlamentares, atuação individual deles, na implementação das políticas de gestão de pessoas. (...) A lei aprovada, aqueles deputados que atuam politicamente naquela categoria, vão fazer a fiscalização. Tem uma diferença muito grande entre o Poder Legislativo e Executivo, que no Executivo, o detentor do Poder é um só, e no Legislativo, não é só a Assembleia, o Legislativo são 77 deputados, são 77 detentores de poder. (...) O Poder Legislativo, de fato, atua através dos

deputados, que eles que são os detentores de poder. E nesse sentido, tem uma capilaridade muito grande. Essas leis são muito fiscalizadas (E6).

Frente ao exposto, conclui-se que a relação entre o Executivo e o Legislativo influencia as políticas de flexibilização de gestão de pessoas podendo corroborar ou criar dificultadores no processo de elaboração e implementação, em razão dos diversos aspectos do relacionamento entre os dois poderes ora apresentados. No período de 2003 a 2020, pôde-se perceber uma influência nas iniciativas de gestão de pessoas afetas às flexibilidades funcional, contratual e salarial (LONGO, 2007), que foram objeto de projetos de emenda constitucional e projetos de lei. Não obstante a maioria dos projetos de lei de flexibilização de gestão de pessoas terem sido aprovados, muitos deles sofreram emendas que foram negociadas entre Legislativo e Executivo no sentido de manter a convergência em relação ao objeto proposto pelo governo, mas, ao mesmo tempo, contemplando algumas demandas da Casa Legislativa e de seus representados. Todavia, nem sempre isto foi possível. O projeto de lei complementar do regime de emprego público, proposto em 2003, sofreu tantas emendas do Legislativo que teve seu objeto completamente desvirtuado, fazendo com que fosse aprovado, mas nunca utilizado pelo Executivo. O projeto de lei do novo Estatuto dos Servidores não conseguiu avançar e foi arquivado pelo Legislativo.

Apresentado o relacionamento entre Executivo e Legislativo, na subseção seguinte, será analisada a influência da alta liderança do Poder Executivo na implementação de políticas de gestão de pessoas na administração pública mineira.

#### *7.9.2.2 O apoio da alta liderança do Poder Executivo e o impacto das mudanças de governo nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas*

O apoio da alta liderança do governo consiste na presença de lideranças fortes e comprometidas com a implementação das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, elemento apontado por Longo (2007) como um dos fatores que contribui para a legitimidade administrativa das reformas. O alinhamento da burocracia *street level* com a reforma e a abertura do diálogo com a sociedade também são elementos integrantes da legitimidade administrativa (POLLIT e BOUCKAERT, 2000; LONGO, 2007; MANNING *et al.*, 2009; MÖLTGEN, 2012).

Na experiência mineira, o apoio da alta liderança, sobretudo do Chefe do Poder Executivo, foi um fator que influenciou positivamente a implementação de políticas de

flexibilização de gestão de pessoas. O Entrevistado 9 destaca a importância de o governador apoiar a iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas.

Eu acho que a alta gestão, principalmente nessas políticas mais “macro” – igual a gente está falando da instituição da avaliação de desempenho em âmbito estadual, para todos os servidores. Então, tem que partir do governador acreditar na política. É ele comprar a ideia, porque a gente sabe que movimentos políticos podem abalar qualquer processo. Então para essas políticas mais “macro”, eu acho que para a gente avançar, precisa de a alta gestão estar completamente envolvida nesse processo (E9).

O Entrevistado 3 aduz que esse apoio da alta liderança não é um padrão em todos os governos e destaca a relevância do apoio das lideranças do órgão central de RH como um fator que influencia positivamente a elaboração e a implementação da política de flexibilização de gestão de pessoas.

É porque eu acho que muda um pouco de governo para governo. Mas o governo atual tem um olhar muito especial para essa questão do desenvolvimento e, especialmente o Otto, e acredito que a Luiza vem com esse mesmo olhar da questão da avaliação, porque isso também vem no discurso do Zema, da importância de se melhorar a questão da avaliação de desempenho (E3).

Além do apoio do governador e da liderança do órgão central de RH, o fato de os dirigentes dos órgãos e entidades apoiarem as políticas de flexibilização de gestão de pessoas tem uma influência relevante, quando consideramos que está na essência da flexibilização que os órgãos e entidades implementem as iniciativas de gestão de pessoas adaptando-as à sua realidade de forma ágil (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). Além de tal apoio existir, ele tem que ser percebido pelos servidores das organizações, tem que estar no discurso das lideranças o apoio àquela iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas. Os relatos dos Entrevistados 2, 4 e 12 corroboram este argumento.

Lá no Hemominas, tem uma liderança que tinha um olhar para a gestão de pessoas, participava, construía. (...) Veja que interessante, onde a liderança era forte, você tinha demandas de trabalhar as especificidades locais. Vinham necessidades. Isso foi muito forte na área da saúde, mas acho que poderia ser em qualquer uma. Então a gente conseguiu avançar muito e construir muito, e ter a questão dessas especificidades (E2).

O primeiro ator é o gestor máximo do órgão, ele tem que querer. Na minha opinião, a primeira coisa é a própria diretriz do próprio governo (E4).

Eu acho que o gestor do órgão ter um olhar para essas ações é muito importante para a implementação. Eu já passei por várias gerências na Fundação, quando eu assumi a gestão de pessoas, e até quando eu saí, foram várias mudanças, lá tem isso muito frequente. Fazia muita diferença quando o gestor abraçava a causa, quando ele ia, “ah, vamos fazer uma ação no

auditório”, e o gestor abria aquela ação. E ele nem precisava ficar, mas ele abria aquela ação, falava assim: “Olha, eu acredito nessa ação, ela é importante, e ela vai fazer diferença.. Isso tinha uma aceitação muito maior, nós vemos isso no PDL, quando o governador vai e fala, faz toda diferença. E dentro dos órgãos, não é diferente. A figura que representa mais é o gestor, ou secretário, ou o presidente. Ele que faz esse papel, e quando ele assume essa postura de acolher essas iniciativas, incentiva, solta uma nota, qualquer coisa que ele faz que valorize aquela ação, isso faz toda diferença, porque, assim, os servidores seguem o líder, como o líder se comporta. E eu já vi isso muito na prática, e realmente, ver isso acontecer e ver esses gestores se envolvendo, eu acho que é bem favorável (E12).

Todavia, o Entrevistado 2 aponta que não é comum os dirigentes dos órgãos e entidades se envolverem e apoiarem a gestão de pessoas nos órgãos e entidades e que, muitas vezes, eles nem conhecem o gestor responsável pela área na sua organização, o que evidencia o grau de importância que atribuem às políticas de flexibilização de RH.

Mas de modo geral, eu não enxergo os dirigentes assumindo esse papel, enxergando a gestão de pessoas como algo estratégico nas suas instituições. Talvez até por isso a questão das demandas por especificidades não aconteceu. A agenda só virava estratégica quando você tinha um movimento de greve, quando era uma coisa muito impactante. Mas o “antes”, que você podia trabalhar, era nesse olhar muito só de gestão de demanda sindical. Então eu não acho que os dirigentes assumiram esse papel dentro das instituições. (...) Outro processo fundamental para a gente conseguir isso, para a unidade passar a ser uma unidade estratégica: o dirigente tem que ter esse olhar. Eu vejo que nos RHs de modo geral, os Secretários às vezes nem conhecem o Gerente; é uma unidade muito distante, muito operacional (E2).

O impacto do apoio da alta liderança do Poder Executivo também é sentido por meio das mudanças de governo, quando se percebe com maior clareza a prioridade que cada gestão deu para as políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Durante os 12 anos da gestão do PSDB, houve um aprendizado cumulativo da alta liderança do governo estadual no que tange às políticas de gestão de pessoas. Ademais, o espectro político-ideológico da alta liderança também é um fato a ser considerado e revela que, nas gestões do PSDB e do Novo — alinhadas ao modelo gerencialista —, houve apoio ao impulsionamento das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, enquanto, na gestão do PT, as prioridades foram redirecionadas para um foco mais alinhado com o atendimento de demandas do funcionalismo, com destaque para a valorização da carreira dos profissionais da Educação.

Mas eu vejo assim, que no PSDB isso era forte, tanto que surge com o pacto, a avaliação de desempenho 2003, a questão de 2006, que lança a política de desenvolvimento. Você vai vendo que nesse período isso era importante, porém nós vimos que na época da gestão do PT houve uma queda, até por falta de foco nisso. De repente, porque [o governo] tinha outro foco naquele momento, mas houve uma queda de atenção, não é que o processo

não aconteceu. E eu vi agora, com a retomada do Novo, que eles novamente o valorizaram. Então, por ser política, as coisas continuam, mas às vezes você não consegue, por exemplo, mudar um decreto, porque aquilo não é prioridade naquela hora (E3).

Agora, se muda o governo, você acena com alterações significativas. Eu acho que, quando tem uma alteração de governo, não é reeleição ou não é o mesmo partido, você vem com essas expectativas de grandes alterações e eu acho que em alguma medida elas aconteceram. Com a eleição, por exemplo, do Pimentel, os servidores tinham expectativas, em parte, de que grandes mudanças não aconteceriam, assim, em uma toada que a gente vem de liberalização, e tal, uma pressão um pouco. Então tinha isso. E tinha uma expectativa também, que eu acho que foi correspondida, não na flexibilização, mas em benefícios, que eram dos profissionais da educação. O Pimentel teve uma alteração na Constituição que atendeu bastante às expectativas ou à negociação com o pessoal da educação (E11).

Os Entrevistados 5 e 13 reforçam que a gestão 2019–2022 retomou a ênfase em políticas de flexibilização de gestão de pessoas, com um olhar para a inovação e o aprimoramento das iniciativas existentes, resgatando uma perspectiva alinhada com a *New Public Management*.

É impressionante o tanto que este governo [Zema] está dinâmico (...). O tempo todo a gente está discutindo a melhoria dos fluxos, desburocratização de algumas coisas, criação de políticas, criação mesmo de uma política de gestão de pessoas, com uma equipe estruturada para dar conta disso, a criação de uma política de recrutamento e seleção de lideranças... Sendo muito sincero, (...) eu acho que realmente esse governo dá uma chacoalhada muito grande na nossa área. Foi muito bom, em contraponto com o anterior, que foi assustadoramente ruim (E5).

E quando esse governo atual entra, ele resgata um pouco do nosso *modus operandi* de lá de trás, vamos inovar, vamos trazer coisa, vamos pesquisar, vamos botar a cabeça para pensar, vamos trazer gente, vamos produzir. Isso não quer dizer que não tenham correções a serem feitas, que não tenham coisas a ser combatidas, mas nós vamos fazer tudo junto. A gente brinca que voltamos a trabalhar em ritmos que somente vimos em alguns anos lá atrás (E13).

Os mesmos entrevistados relatam que, na gestão 2015–2018, houve uma estagnação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas — foi um período em que foram mantidas as iniciativas anteriores. Contudo, o Entrevistado 13 destaca que existiu uma ruptura do ritmo de trabalho na área central de RH, que deixou de exercer atividades relacionadas à inovação e ao aprimoramento das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

No governo Pimentel, não foi isso que foi feito. (...) Tanto que não mudou nada. A impressão que todo mundo na SCPRH teve, foi que foram 4 anos de pouquíssimos avanços nos nossos setores, pouquíssimos avanços. E aí, chegou o governo Pimentel, do PT, e foi um período morto, um período muito estagnado, de pouquíssimas mudanças (E5).



Tivemos um impacto muito grande no último governo quando ele assumiu e um impacto, não só de descontinuidade, mas até no ânimo das pessoas. Era impressionante, porque a gente vinha acostumado em um ritmo de trabalho muito intenso, muito frenético e nunca que a gente tenha trabalhado menos, mas antes o trabalho era muito de criação, vamos melhorar, vamos aprimorar. Tinha, talvez, uma entrega maior. No governo anterior a esse que estava agora, era muito o trabalho de “Vamos tentar manter alguma coisa que a gente já conseguiu avançar” (E13).

Com uma percepção um pouco diferenciada daquela dos Entrevistados 5 e 13, o Entrevistado 9 entende que o impacto das mudanças de gestão não foi tão relevante assim — não obstante concordarem que a gestão do PT foi um período de inércia total — e que, no período de 2003 a 2020, de forma geral, houve uma trajetória de aprimoramento das políticas de flexibilização da gestão de pessoas, com ênfase em mudanças significativas que aconteceram no período do choque de gestão.

Eu acho que sim, acho que impactaram, mas impactaram menos do que eu imaginava. Quando houve essa ruptura mais bruta no governo [PSDB para o PT], eu tinha receio até que processos consolidados, como esse da avaliação de desempenho, sofressem impactos.

Mas essa transformação lá do choque de gestão, depois eu não vi um movimento nesse sentido. Eu vi iniciativas de aperfeiçoamento da própria política, que aconteceram no próprio governo do PSDB, igual eu citei aqui a avaliação. No PT, inércia total. E agora, de novo, a gente vê um movimento dessa forma, de tentar aperfeiçoar instrumentos que já existem, que são políticas consolidadas: a avaliação é um exemplo; a própria política de estágio, que também era um gargalo, que a gente está conduzindo; temos iniciativas na área de concurso, também. Então tem um movimento nesse sentido, de aperfeiçoamento da política. Mas de transformação total, eu não vejo (E9).

No mesmo sentido, o Entrevistado 13 destaca que as rupturas de governo não exerceram tanta influência em políticas de flexibilização de gestão de pessoas que já estavam consolidadas no governo mineiro, mas aponta que aquelas que ainda não tinham certo grau de maturidade sofreram descontinuidade em razão da ruptura de gestão e das mudanças de prioridades do governo, a exemplo da certificação ocupacional.

... a avaliação de desempenho, o próprio plano de carreira e outras coisas que a gente pensou mais lá atrás teve mais tempo de amadurecer, porque a gente ficou muito tempo sob um mesmo partido, sob uma mesma filosofia. (...) O que a gente pensou no início do século, em 2003, 2004 e 2005, ainda está até hoje. Não sentiu tanto a ruptura, porque estava, por si só, sedimentada, já tinha uma trajetória e já estava em uma fase seguinte que era de um amadurecimento, de um refinamento da política. A certificação já chegou naqueles anos finais e a gente muda para uma filosofia diametralmente oposta. Isso é complicado, porque ela não estava madura ainda, ela não tinha lastro suficiente para se manter por si só (E13).

O apoio da alta liderança do governo também está relacionado à legitimidade administrativa, em especial à abertura do governo para o diálogo e à disposição para adotar uma estratégia dialógica — *bottom-up* — de implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas. A alta liderança imprime a sua estratégia de implementação de políticas à sua gestão, que pode ser mais dialógica e aberta à coconstrução com os servidores, ou *top-down*, quando definida e implementada a partir de uma diretriz de governo. Nesse sentido, o relato do Entrevistado 14 revela que, nas gestões do PSDB, a estratégia predominante de implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas foi *top-down*, à semelhança das reformas administrativas implementadas no Reino Unido e na Nova Zelândia (LONGO, 2007). Na oportunidade, destaca que iniciativas de flexibilização de RH que restringem direitos demandaram uma estratégia *top-down* para que pudessem ser implementadas, conforme relato a seguir:

O impacto é muito grande, a cada alternância de governo, é um estilo e, no início, no choque de gestão, a gente começou com uma política que a flexibilização era muito pequena e não se ouvia muito os órgãos, ouviu pontualmente e, às vezes também, ouviu pontualmente os representantes sindicais. Depois, com o tempo, isso foi mudando, mas é aquela questão, que eu acho que também foi estratégia: como a mudança era muito grande e ia gerar resistências diversas. Imagina, você acabar com o quinquênio, você produzir uma avaliação de desempenho, mudar toda a estrutura de carreira do servidor, então, foi estratégia mesmo. Vamos *top-down* mesmo e depois, à medida que for amadurecendo, você foi permitindo os órgãos a fazerem adaptações, até ouvir mais esses órgãos (E14).

No entanto, na gestão do governo Pimentel, observou-se uma mudança na estratégia de construção das políticas na área de RH, que passou a ser *bottom-up*, aproximando-se do modelo adotado em países como a Suécia e a Holanda (POLLIT e BOUCKAERT, 2000). Segundo o Entrevistado 19, “foram realizadas mais de 900 reuniões com representantes dos servidores de diversas categorias.” No entanto, segundo o Entrevistado 14, a implementação das políticas de RH no período não seguiu a mesma lógica, em razão das vedações da LRF. Os sindicatos precisaram recorrer ao Judiciário para que os acordos referentes a iniciativas de reajustes salariais assinados fossem cumpridos, valendo-se de uma estratégia *top-down* por parte de outra instituição. Este fato pode reforçar o argumento de Rezende (2002) de que, em contextos de ajuste fiscal, há necessidade de exercer um maior controle sobre meios e procedimentos na burocracia, situação que pode favorecer o uso de estratégias *top-down* em detrimento daquelas de natureza *bottom-up*. Apesar de termos uma cultura de Estado de Direito,

em que é exigida legislação para implementação das políticas de RH, a adoção de uma estratégia *bottom-up*, com abertura para o diálogo, tende a ser mais desregulamentada.

E [na gestão 2015–2018] veio aquela estratégia de grupos de trabalho, discussões infinitas com representantes dos órgãos, representantes dos servidores, representantes da Seplag e foi uma proliferação de construção de planos, de propostas. Algumas até viraram acordos judiciais, porque como o governo não tinha como implementar, por não ter recurso (já estava nas vedações), os sindicatos acabavam levando aquilo para justiça, judicializava. Tanto que esse governo tem alguns acordos judiciais que não cumpriu, que não tem condição de cumprir (E14).

Não obstante o mérito da adoção de uma estratégia dialógica para a construção de políticas de gestão de pessoas na gestão 2015–2018, observou-se falta de coordenação das ações de RH, bem como de visão de longo prazo, aspectos fundamentais num contexto de grave crise fiscal, para que não sejam gerados passivos para o governo.

Já na gestão 2019–2022, constatou-se, novamente, a predominância de estratégias *top-down* por parte do governo, que, em alinhamento com o argumento de Rezende (2002), optou por tal estratégia, por entender que pode ser mais efetiva num contexto em que devem ser adotadas medidas para conter a crise fiscal, conforme depoimento do Entrevistado 14.

A questão das empresas, da desestatização também, está parada na Assembleia, não sei se a gente vai conseguir resgatar isso e que gera vários impactos dentro da política de gestão de pessoas. Em relação a essas.... E veio como diretriz do governo, tanto a PEC quanto a LC, nós não ouvimos sindicato, nós não ouvimos órgãos, veio um pacote fechado: previdência, Reforma da Previdência, e isso gerou (a própria Reforma da Previdência) uma mobilização na Assembleia e o governo teve que recuar em algumas regras para conseguir aprovar o projeto. E, acho que na Reforma da Legislação de Pessoal não vai ser diferente, o governo, se quiser passar, vai ter que recuar em algumas medidas. Nós estamos acabando, por exemplo, com o adicional de desempenho e é uma verba hoje que tem um valor considerável, que veio em uma lógica de desempenho substituindo o quinquênio. Esse governo, eu acho que já é aquela linha de que em determinadas políticas a gente está ouvindo, em outras não (E14).

A reforma mencionada pelo Entrevistado 14 está na Assembleia Legislativa com tramitação bastante lenta, uma vez que o objeto das propostas trata da supressão e restrição de direitos, pauta que não desperta o interesse dos deputados estaduais, porque são percebidas como negativas e prejudiciais aos servidores.

Por fim, vale destacar um ponto importante que consta dos depoimentos dos Entrevistados 6 e 8, referente à importância de a administração pública contar com um corpo de servidores efetivos preparados para lidar com as mudanças de gestão dos governos, sem que

as rupturas representem retrocessos em relação aos avanços alcançados nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Sem dúvida [as transições de governo] tem impacto. Essas transições o impacto delas diminui quando você tem digamos assim um corpo administrativo permanente que vai dando seguimento. Quando você tem um centro de pensamento que seja mantido perene, que não pode se politizar muito, porque se politizar pode haver desconfiança de quem chega no poder (E6).

Então, eu acho que as mudanças de gestão, sim, interferem nesse desenvolvimento das políticas, porque se igual eu falei, se o gestor máximo não compra ideia, não adianta, entendeu? Porque o grupo tinha que ser mais forte que esse gestor, o grupo tinha que ter uma identidade tal que, independentemente quem chegasse, desse para tocar a mesma política. Mas não, é muito dependente de quem está na gestão e, eu digo, não só do órgão, mas do governo, mesmo, quem está na gestão é quem manda. Quando o povo ainda não tem a sua identidade, chega outra turma e tira tudo, põe tudo de novo, e o povo aceita tudo, porque está vinculada ao desenvolvimento e política de pessoal, pensa aquele governo políticas mais duradouras seriam melhores (E8).

No mesmo sentido, o Entrevistado 4 ressalta a importância desse corpo técnico forte de servidores, mas alude que ainda não o temos na administração pública mineira.

Eu acho que [as mudanças de governo] interferem totalmente. Nós ainda não temos um corpo de servidores que mantém o mesmo desempenho, apesar dos governos. Já melhorou muito, mas o que seria o ideal? O ideal é você ter um corpo técnico que independente do governo que chegar, porque estamos sujeitos a isso o tempo todo, isso está no cerne do serviço público, independente de qualquer governo, essas políticas tinham que estar bem fundamentadas, já implementadas e você toca o barco, independente do governo. Mas, infelizmente, apesar da melhoria ao longo do tempo, nós não temos essa continuidade ainda não. (...) Fica difícil a gente colocar todo mundo na mesma marcha com essas interrupções. Quando a gente tem uma regularidade dessas políticas, a chance de a gente desenvolver, inovar e melhorar é muito maior, do que quando a gente tem essas interrupções (E4).

Pelo exposto na presente seção, percebe-se que o apoio da alta liderança influencia as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, especialmente porque esse apoio é irradiado para as lideranças dos órgãos e entidades, que é tão fundamental para que as iniciativas de RH efetivamente sejam adaptadas e implementadas nos órgãos e entidades. Esse arranjo entre as lideranças internas do governo tem um forte potencial de influência positiva, e, quando esse apoio é explicitado e é demonstrada a relevância daquela política de RH, pela liderança, para os servidores, o potencial de influenciar positivamente fica ainda maior. Ademais, concomitantemente ao apoio da liderança, as mudanças de gestão e eventuais rupturas do espectro político-ideológico dos governantes também impactaram as políticas de flexibilização

de gestão de pessoas, o que pôde ser percebido especialmente com a entrada do PT no governo (gestão 2015–2018), após 12 anos de gestão do PSDB (2003–2014). Ressalta-se, ainda, o aprendizado acumulado pela alta liderança do governo estadual durante a gestão do PSDB, o que contribuiu para implementar e consolidar iniciativas de flexibilização de gestão de RH na Administração Pública mineira.

Além da alta liderança, outros atores influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, como as corporações. Na subseção seguinte, será analisado como o corporativismo influenciou a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

### *7.9.2.3 A influência da prática corporativista nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas*

O corporativismo é um sistema de representação de interesses organizados que operam como estruturas para a intermediação de interesses (NUNES, 2017) de determinadas categorias profissionais. Para fins da presente discussão, a influência das práticas corporativistas será considerada toda vez que a intermediação de interesses acontecer de forma direta pela própria categoria independente do sindicato. Também vale esclarecer que, neste estudo, o corporativismo se apresenta para garantir interesses de determinadas categorias profissionais e, não, interesses coletivos. Na administração pública brasileira, observa-se a convivência simultânea de várias gramáticas, uma vez que o corporativismo, por vezes, é penetrado pelo personalismo, fazendo com que tenhamos a convivência com o clientelismo em determinados contextos e, em outros momentos, pelo insulamento burocrático (NUNES, 2017).

O corporativismo foi percebido pela maioria dos entrevistados como um fator que pode dificultar a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas, considerando que mudanças trazidas por tais iniciativas podem contrariar interesses de determinadas categorias, conforme relato dos Entrevistados 1 e 5.

A gente vê algumas questões bem difíceis de serem superadas. Um corporativismo muito forte de algumas categorias, que gera uma resistência à mudança, qualquer questão que eles acham que vai contra o interesse pessoal, específico de alguma categoria (E1).

Existe uma pressão muito grande, um dificultador para essas flexibilizações ocorrerem em várias áreas, por parte de grupos organizados pela questão do corporativismo (E5).

Cavalcante (2020) ressalta que as assimetrias de força política entre carreiras — fortemente disseminada dentro da burocracia brasileira — criam obstáculos para a construção de uma agenda direcionada a criar padrões de valorização mais equânimes para o funcionalismo público. Não obstante, ainda que a princípio uma tendência à equanimidade possa parecer contraditória em relação às políticas de flexibilização de gestão de pessoas — por possuírem como premissa a possibilidade de adequação às especificidades de cada órgão/entidade (BHATTACHARYA *et al.*, 2005) ou até determinadas carreiras —, as diferenciações devem considerar as peculiaridades técnico-profissionais que contribuam para a eficácia organizacional; e não a força política de determinada carreira junto ao governo.

Vale lembrar o aumento de 100% concedido para as carreiras da área de segurança pública, implementado de 2011 a 2015, na gestão Anastasia, que onerou tanto a folha de pagamento do funcionalismo, acabou comprometendo a possibilidade de criar uma política remuneratória mais isonômica para os servidores estaduais. As distorções remuneratórias entre as carreiras também evidenciam esse corporativismo na administração pública mineira: a média mensal salarial da Política Militar é mais de três vezes maior do que a dos servidores da SEE; a dos Auditores Fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda é treze vezes maior do que a remuneração do Professor da Educação Básica; e a dos Procuradores de Estado, considerando os honorários, é quatorze vezes maior do que a do Professor da Educação Básica, conforme dados do Portal da Transparência do governo de Minas Gerais, referente à folha de pagamento de setembro de 2020 (MINAS GERAIS, 2021).

O corporativismo de algumas carreiras acaba desvirtuando a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas pautadas na definição de critérios técnicos, a exemplo das iniciativas de remuneração variável. E, por vezes, sobrecarrega tanto a folha de pagamento dos servidores, que faz com que o governo deixe de priorizar direitos já conquistados por categorias com menor força corporativa, conforme relato do Entrevistado 4.

E fora as demandas que geram repercussão financeira. No ano passado a gente teve um gasto grande com a Fazenda, de atualização da cota GEPI, de atualização de GEDAMA e GEDIMA [todas são gratificações], que gerou um impacto financeiro muito considerável. E a gente está segurando o abono da Educação. A gente tem uma lei, que nós estamos descumprindo desde 2018 ou 2019, não sei. A gente não atualiza o abono, e o passivo só está aumentando. Então, você vê: uma categoria que já tem uma remuneração que está longe do ideal, e que não está tendo as atualizações de uma verba que tem uma previsão legal. Fora o próprio piso, também. (Eu estou falando abono, mas é o Adebv que a gente não está atualizando.) E o piso salarial, que a gente teria que cumprir de forma proporcional: o piso é de 40 horas, a gente tem que cumprir proporcional de 30 horas e a gente não está cumprindo. E aí você vê

uma outra categoria, que já tem uma remuneração acima da média das demais categorias do Estado, e que vão ter um aumento — mais um aumento —, porque vai ter uma autorização da AGE [Advocacia Geral do Estado]. Já teve no ano passado [2020], gerando impacto de milhões de reais (E14).

Outro evento em que se pode evidenciar a presença do corporativismo das carreiras da Secretaria de Estado de Fazenda refere-se à mudança das regras do prêmio por produtividade, no momento em que o governo de Minas Gerais apresentou resultados fiscais negativos, na gestão 2011–2014, os quais impactariam os servidores com a perda da referida remuneração variável. A SEF conta com uma unidade setorial de recursos humanos robusta, com pessoas qualificadas, o que poderia contribuir para a implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas muito efetivas. Ressalta-se que o corporativismo exercido pelos servidores da SEF pode ser caracterizado como territorial, tendo em vista o poder que a Pasta Fazendária tem em todos os governos estaduais no Brasil. Em Minas Gerais, a SEF também é uma secretaria importante e forte, não obstante o protagonismo que a SEPLAG assumiu a partir de 2003. O Entrevistado 2 destaca que a força corporativista das carreiras fazendárias é tão potente, que dispensa a atuação do sindicato, tendo em vista que o próprio dirigente do órgão faz a intermediação dos interesses da corporação.

Secretaria de Fazenda, por exemplo, onde você poderia começar a construir (porque você tem pessoas qualificadas, o RH é totalmente estruturado, você tem um RH operacional e um RH estratégico), mas a estratégia é toda voltada para o corporativismo, então na hora que você vai pactuar... O primeiro que a gente construiu o acordo de resultados foi a Secretaria de Fazenda. Eu lembro que a gente sofria muito, porque a gente fez um desenho superbacana, e na hora que houve queda de arrecadação (que era a hora efetivamente de refletir o resultado “negativo”, digamos assim), tranquilamente mudava-se a regra. (...) Então, essa questão do corporativismo impacta demais nessas categorias que são fortes, estratégicas dentro da instituição. Mesmo sem Sindicato; não precisa de sindicato – eu lembro de a gente conversar com o dirigente [do órgão], e é como se a gente tivesse conversando com o Sindicato (E2).

No âmbito federal, também se observou que grupos envolvidos com mais força política (OCDE, 2010) exerceram mais pressão por melhores condições salariais, em especial, na criação de gratificações que representaram verdadeiros aumentos salariais, considerando a baixa efetividade das avaliações de desempenho.

O relato do Entrevistado 16 reafirma a força do corporativismo na administração pública mineira, no processo da avaliação de desempenho. É usual termos gestores e servidores que são da mesma carreira ou do mesmo órgão ou entidade e que se alternam nas posições de avaliador e avaliado. Isto faz com que o avaliador não queira se indispor com seu colega de

carreira para manter um bom relacionamento; ou porque tem receio de que possa estar na posição de avaliado em outro momento e, eventualmente, receber uma nota que considere baixa. Isto faz com que servidores da mesma carreira e/ou colegas de trabalho tenham dificuldade de realizar uma avaliação de desempenho fidedigna e atribuam notas muito altas para os colegas de trabalho. Tal fato é corroborado pelos dados dos relatórios fornecidos pela Seplag, nos quais a moda anual das notas de avaliação de desempenho individual dos servidores, no período de 2007 a 2020, é 100 (Seplag, 2021).

... a política de flexibilização, de análise de desempenho, ela veio para tentar corrigir essas distorções e tudo mais, mas ainda existe um certo corporativismo. As pessoas se sentem agredidas se você der menos de 100 [como nota de avaliação de desempenho] para elas. As pessoas acham que elas têm obrigação de ganhar 100. Então, só para você ter uma ideia do nível e de como as pessoas foram sendo mal acostumadas com essa avaliação um pouco corporativista ela não gerou a efetividade que se esperava buscar para se alcançar um serviço público mais eficiente. Então, infelizmente ainda é grande o corporativismo e vale para todas as funções, todas as áreas e todos os órgãos (E16).

No processo de reestruturação das carreiras, no qual foram propostas carreiras mais amplas, o que possibilita maior flexibilidade de movimentação interna dos servidores, o corporativismo também foi percebido pelo Entrevistado 1. Algumas carreiras ofereceram resistência a modelos mais transversais, com receio de perderem a identidade da categoria e, conseqüentemente, poder de mobilização da categoria profissional ou organização a qual pertencem.

Tem um lado também que é político, dessa questão de cada um defender o seu interesse específico. Então a gente tem essa questão ainda, de um pouco de resistência a um modelo mais transversal, em que você não teria uma ligação ou com categorias profissionais específicas ou com a área de atuação específica do órgão e entidade. E isso, para alguns, pode significar algum enfraquecimento. Então, hoje algumas carreiras que tem o poder de mobilização em função da área de atuação, elas poderiam perder isso se a gente tivesse um modelo mais amplo e mais flexível que o atual. Então encontra também um pouco dessa dessa resistência (E1).

Algumas carreiras foram destacadas por grande parte dos entrevistados como corporativistas, independentemente da atuação sindical. Trata-se da tal atuação coporativista que tem relação com a força política e o poder de pressão que algumas categorias têm, a exemplo das carreiras finalísticas da Advocacia Geral do Estado, da Fiscalização Fazendária e das Polícias, conforme relatos dos Entrevistados 2 e 14. Outra evidência do poder de tais carreiras está no fato de possuírem unidades correicionais próprias e não se submeterem à Corregedoria Geral do Estado.



Então acho que é isso: Polícia, Fazenda e Procuradoria acabam tendo esse poder do corporativismo, que nem é o Sindicato, é a própria corporação mesmo. Eles, de uma certa forma, têm uma autonomia na sua gestão (E2).

É impressionante como a PM tem força, como a Fazenda tem força. A AGE está com uma força também, que eu estou impressionada. Eles conseguem coisas que nenhum outro órgão consegue (E14).

Este poder de pressão alcança tanto o alto escalão do governo quanto os níveis mais técnicos e, algumas vezes, foi percebido pelo Entrevistado 12 como uma coação, uma ameaça para que o pleito da categoria fosse atendido tal como demandado, conforme relato a seguir.

A gente estava em uma reunião em que a diretriz à qual se chegou ao final da reunião, do ponto de vista social, do ponto de vista do interesse da administração pública, não era a melhor alternativa. Mas a gente tem uma corporação muito forte, e que às vezes você ouve aí nos bastidores que até fazem ameaças mesmo. “Diz que” chega com o governador na reunião, já põe o revólver em cima da mesa e começa a conversa. E eu presenciei, também, situações em que a gente é “meio que” coagido: “Não, porque se vocês não aprovarem ‘nesse’ e ‘nesse’ formato, vai acontecer ‘isso’, vai acontecer ‘aquilo’”. Assim, “meio que” te ameaçando, e adotando uma postura invasiva (E14).

Ao mesmo tempo, o Entrevistado 12 reconhece que, apesar do lado negativo da influência do corporativismo na implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas, em determinadas situações, o corporativismo pode contribuir para mobilizar outros atores a exemplo da Assembleia Legislativa para aprovação de determinados projetos de lei. Contudo, destaca que essa influência positiva acontece em relação a projetos de lei que trarão benefícios para funcionalismo público, os quais não necessariamente referem-se a iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

Com relação às carreiras corporativas, eu acho que elas interferem diretamente em algumas políticas e é para o bem e para o mal. A gente tem tantas contribuições positivas, por causa de movimento de carreira corporativa, como a gente tem também interferências que prejudicam muito a política, porque ao pensar de uma forma isolada, só para uma carreira, a gente compromete a implementação da política para as demais. O fato da gente ter algumas questões, que por causa do corporativismo consegue mobilizar a Assembleia, consegue mobilizar outros atores, para tentar conduzir um formato de interesse daquela classe ou daquela categoria, isso às vezes prejudica muito quando a gente pega todos os servidores, toda a política de gestão de pessoas. A gente tem exemplos tanto positivos, como negativos e acontece mesmo. A gente vai ter ali sempre e acaba que a gente vê isso claramente nas questões e não é mais tanto de política, é muito de direito. Eles estão ali mais relacionados, tanto quando a carreira é corporativa, como o sindicato também, as entidades de classe, elas estão muito mais voltadas para

as questões que são dos direitos dos servidores do que de pensar de fato políticas e com esse sentido da flexibilização (E12).

Interessante destacar o argumento do Entrevistado 14, ao considerar que o corporativismo, em determinados momentos, pode representar uma luta de poder do “Estado contra o próprio Estado”. E que nessa disputa, quem perde é a sociedade, porque há um afastamento do objetivo que deveria ser perseguido pelo governo de atender ao interesse público, uma vez que as forças corporativas priorizam o atendimento de interesses de determinadas categorias. O depoimento transcrito a seguir relata que o corporativismo assume posturas particularistas, deixando de lado o caráter republicano que os servidores públicos deveriam ter.

Então tem horas que a gente passa por umas situações, que é como “o Estado contra o Estado”. O órgão assume uma postura que não é uma postura de integrante do Poder Executivo, mas é uma postura de defesa de interesses corporativos. Não é pensando no cidadão, não é pensando no que é melhor para a sociedade. É pensando no que é melhor para a corporação, e para manter determinadas estruturas de poder, ter ganhos pessoais, ganhos financeiros (E14).

Em outras situações, as forças corporativas atuam para defender interesses individuais ou de pequenos grupos da mesma categoria, atuando de forma extremamente particularista, conforme relato do Entrevistado 14. Esta situação pode dificultar a estruturação de políticas mais abrangentes, porque também terão que ser consideradas as situações excepcionalizadas em razão da atuação desse corporativismo que defende interesses privatistas dentro do Estado.

Dentro da nossa área, essa questão dos interesses de grupos, de interesses individuais, às vezes você tem que criar um dispositivo em uma lei para atender a dez pessoas. Ou às vezes tem até um MASP ali, naquele dispositivo. E como também você lidar, na hora de formular as políticas, com o impacto que a gente vai gerar nesses interesses de grupos, nesses interesses individuais? (E14).

Logo, percebe-se que o corporativismo influenciou as políticas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, sobretudo, nas iniciativas relacionadas às flexibilidades contratual, funcional e salarial. Observou-se uma atuação relativamente dispersa do corporativismo ao longo do tempo analisado — mas focada quando se fazia presente —, com marcante impacto na implementação da política remuneratória e na possibilidade de redução das grandes distorções salariais entre carreiras, ação que deve ser considerada como pressuposto para que houvesse implementação de iniciativas de flexibilidade salarial na administração pública mineira.

O poder de influência do corporativismo também deve ser analisado à luz da força dos sindicatos na elaboração e implementação das políticas de flexibilização da gestão de pessoas, tema que será abordado na subseção seguinte.

#### *7.9.2.4 A força dos sindicatos como um fator de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas*

Assim como no corporativismo, no período de 2003 a 2020, a força dos sindicatos — nesta seção englobando a força das entidades organizadas representativas dos servidores — influenciou as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, por razões semelhantes: lutar pela manutenção de direitos já conquistados e pela concessão de benefícios para os servidores das categorias que representam. No entanto, enquanto no corporativismo o poder da pressão está relacionado com o poder político de determinada categoria profissional, nos sindicatos, esse poder político também é reforçado pela quantidade de servidores que a entidade sindical representa e pelo grau de organização e de profissionalização do sindicato.

No início de 2003, com a proposição do pacote de medidas que integravam o choque de gestão, observou-se uma participação dos sindicatos junto à Assembleia Legislativa, uma vez que os projetos de lei propunham iniciativas que flexibilizavam a estabilidade do servidor, por meio da instituição da avaliação de desempenho e extinguíam direitos para os novos servidores ingressantes. Nesse primeiro momento, o governo de Minas Gerais não abriu a discussão com as entidades representativas dos servidores e a participação dos sindicatos ocorreu no âmbito do Legislativo. O Entrevistado 17 — representante sindical — ressalta a importância da participação do sindicato nessa esfera.

Olha, primeiro que toda política que é colocada, mais de 70% é da vontade do governo. Então aquilo que sobra da parte para o servidor estar opinando e acrescentando ou emendando, inclusive pela própria Assembleia Legislativa, é muito da persistência dos sindicatos e o poder que a gente tem junto à Assembleia Legislativa, que, representante do povo, representa os servidores também. Mas as políticas geralmente já vêm de cima para baixo. Isso em qualquer governo. Tanto é que eu te falei o histórico da reforma administrativa: foi tudo baseado na Emenda 19 [EC n.º 19/98], e nós conseguimos pouquíssimas alterações e avanços que nos atendiam. Mas é tudo determinado no governo; a política de governo (E17).

No momento das discussões para a reestruturação das carreiras, que aconteceram na gestão 2003–2006, houve uma aproximação entre o governo de Minas Gerais e os sindicatos, a partir de uma iniciativa do Poder Executivo. No entanto, a participação foi mais restrita, sem

que houvesse um processo mais amplo de divulgação e comunicação com o funcionalismo público, sem que os sindicatos tivessem tempo para estudar e participar de forma mais efetiva, conforme relato do Entrevistado 20 — representante de entidade sindical.

Olha, eu não posso falar que nós não participamos. Nós participamos sim, mas a nossa participação era mais restrita, às vezes em reuniões pedidas por nós mesmos e outras vezes chamadas pelo governo do estado. O que eu pude observar, é que não há uma disseminação das políticas de gestão para a categoria como um todo. Ela fica muito reservada ao governo do estado e a gente é tomada como nós chamamos o choque de gestão, que vem a revelia, sem a gente ter tido tempo de estudar, de fazer os questionamentos, porque eles olham muito a administração pública, mas esquecem de olhar que lá na ponta tem pessoas. Às vezes no choque de gestão, o que a gente sente é que falta um pouco de humanidade na elaboração dessas políticas (E20).

O Entrevistado 17 também relata a participação dos sindicatos no processo de reestruturação de carreiras do primeiro governo Aécio, mas destaca que alguns planos de carreira foram definidos completamente de forma *top-down*, porque algumas categorias profissionais sequer tinham representação sindical e quem participou das discussões sobre os planos de carreira foram as unidades setoriais de RH, que também fazem parte da estrutura do governo. Ressalta, ainda, que o sindicato atuou intensamente junto ao Legislativo, no momento de tramitação dos projetos de lei referentes à reestruturação das carreiras, discutindo as propostas com os deputados estaduais na busca de conseguir melhores condições para as carreiras que representavam, conforme depoimentos do Entrevistado 17.

E aí foi aquela luta na Assembleia Legislativa. Praticamente nós passamos o início do novo século na Assembleia Legislativa. Por quê? Em 2003, começou esse processo da reforma administrativa. Depois veio a questão dos planos de carreira, que foram elaborados, muitos deles, de cima para baixo. Por isso te falo: nós estávamos presentes, os sindicatos presentes. Mas aqueles sindicatos, categorias, que não tinham representação – digamos assim, secretarias que não tinham representação, foi muito em cima das suas respectivas direções de recursos humanos. Que impuseram coisas baseado não naquilo que o servidor precisava e tinha a intenção, tinha conhecimento que era melhor para a carreira, mas das áreas de recursos humanos que tiveram a participação muito grande em cima desse processo. Então os sindicatos fizeram – fizemos a nossa parte. Mas algumas carreiras, por exemplo, tiveram uma influência enorme no departamento de recursos humanos de sua respectiva secretaria (E17).

O Entrevistado 13 ressalta a presença dos sindicatos no momento da reestruturação das carreiras iniciado em 2004. Por outro lado, aduz que nem sempre a qualidade das discussões era satisfatória: “Na época do plano de carreira, eu lembro muito da presença deles, (...) mas nem sempre as discussões tiveram a qualidade necessária” (E13). Talvez, porque conforme

relato do Entrevistado 20, supratranscrito, as participações nas discussões foram realizadas sem tempo para que os sindicatos estudassem, apresentassem questionamentos e pudessem se preparar para uma participação mais qualificada. Por tais razões, o Entrevistado 20 considera que o choque de gestão foi feito “à revelia” dos servidores e que a participação das entidades sindicais foi pró-forma.

O Entrevistado 17 alude que a participação dos sindicatos no período de 2003 a 2014 deveria acontecer de qualquer forma junto ao Poder Executivo, tendo em vista a necessidade de o governo aprovar um grande volume de projetos de lei referentes à reestruturação dos planos de carreira e também a instituição de remuneração variável para algumas categorias. Assim, se o governo não buscasse o apoio dos sindicatos, trazendo-os para participar das discussões de tais políticas de flexibilização de gestão de pessoas, teriam muitas dificuldades de aprová-las na ALMG, o que evidencia a relevância da influência do arranjo entre Executivo, Legislativo e sindicatos. Também é destacado pelo referido Entrevistado que a participação dos sindicatos ocorreu de forma isonômica, uma vez que o governo negociava com as entidades sindicais a partir das mesmas diretrizes para todas as categorias.

Olha, não dá para você fazer nada desse tipo de política que eu acabei de colocar para você, pelo menos até 2014, sem a participação dos sindicatos. Até porque fica até meio complicado para o governo aprovar esses projetos de políticas para os servidores na Assembleia Legislativa. Eu vejo que houve, sim, uma participação dos sindicatos nesse período, sem muito privilégio a certas categorias (E17).

Todavia, um exemplo de fragilidade nesse movimento de reestruturação de carreiras foi a subrepresentação dos servidores administrativos, o que fez com que seu poder de influência para negociar mais benefícios para a categoria fosse reduzido e que eles fossem beneficiados apenas com as concessões feitas para todas as categorias de forma generalizada, conforme relato do Entrevistado 17.

É que pelo fato de a maioria deles [os administrativos] não estar dentro dessa organização, eles não tiveram esses mesmos benefícios que outras carreiras mais fortes tiveram. E em virtude do número de servidores em cada autarquia, fundação ou secretaria, e também pelo fato de não ter essa organização sindical que pudesse fazer um movimento específico para tal. Então ficaram à espera de ganhos, de negociações que nós fazíamos “no global”, “no generalizado”, assim, para todos. Por exemplo: o Estado resolveu dar 10% para o Executivo, vai dar para todo mundo (E17).

Em 2011, na gestão Anastasia, a administração pública mineira passa a contar com um Comitê de Negociação Sindical (Cones), espaço institucionalizado de negociação permanente entre governo e entidades representativas dos servidores, proposta semelhante à Mesa

Nacional de Negociação Permanente, criada em 2003, no governo de Luis Inácio Lula da Silva. O Entrevistado 12 destaca que, em 2003, a relação com as entidades sindicais foi baixa e que houve um processo de evolução no período subsequente, com a criação do Cones. Todavia, entende que o Cones, como uma instância formal de negociação coordenada pelo governo, tornava essa participação dirigida, conforme relato a seguir.

A gente percebe pouca participação no início de 2003, sem muito contato, sem troca, inclusive de construção conjunta. Isso vai caminhando para uma estruturação desta relação e de criação de instâncias participativas. Eu entendo que era uma participação (me fugiu a palavra certa), é uma participação direcionada, eu deixo participar, mas eu estou no controle da participação (E12).

No entanto, o Entrevistado 17 — representante de entidade sindical — destaca que a criação do Cones foi relevante, porque instituiu um espaço de diálogo entre o órgão central de RH e as entidades representativas dos servidores, que ocorria periodicamente. Ressalta, ainda, que, apesar do Cones, não houve grandes conquistas para os servidores no período, em razão do contexto fiscal do Estado, que já apresentava sinais de crise.

E óbvio, nós não tínhamos grandes vitórias. Nós não tínhamos, até pelo período. Do segundo governo Lula ‘para cá’, a nível federal, os estados também já passaram a ter dificuldades, depois de 2010. Dificuldades assim, de implementar... Segundo eles [governo], as dificuldades de arrecadação, despesa e tudo mais. Mas nós tínhamos encontros periódicos, acho que de dois em dois meses. Um mês você reunia com a Subsecretária, no mês seguinte (de dois em dois meses), com a Secretária de Planejamento. Era direto (E17).

Além da participação dos sindicatos, também tinham assento no Cones as organizações e associações de servidores que não se sentiam efetivamente representados pelos sindicatos, conforme relato do Entrevistado 12. Este é um aspecto importante de instâncias institucionalizadas como o Cones, porque também possibilita o poder de voz a entidades representativas de servidores menos estruturadas e com menor poder de pressão.

... não eram só entidades de classe que poderiam estar participando disso [do Cones], mas também grupos organizados, porque tem alguns servidores que não se sentem representados pelo sindicato, mas algumas associações e organizações tiveram também a possibilidade dessa participação (E12).

Na gestão 2015–2018, houve uma ruptura importante do espectro político ideológico que prevaleceu no governo de Minas Gerais de 2003 a 2014. O Cones foi extinto — evidenciando mais um exemplo de descontinuidade administrativa —, e houve a intenção de criar uma mesa de negociação mais atuante, mas essa proposta não prosperou, sob a alegação de falta de recursos financeiros. O Entrevistado 17 atribui a extinção do Cones ao fato de ter

sido instituído pelo governo anterior e entende que foi uma perda para as entidades sindicais e para o próprio governo.

Isso paralisou com a entrada da nova ideologia, que acabou com o CONES, não sei por que, porque foi o outro [governo] que criou. Esse tipo de coisa, que um governo não consegue seguir uma coisa boa que o outro cria, mesmo sendo solicitado por nós na mesa de negociação. Nós pedimos para o governo em 2015 manter o CONES. Não quiseram. Foi uma perda. Para nós, mas também para eles. O CONES era uma política de governo, que na hora que nós íamos apresentar o projeto na Assembleia Legislativa para ele virar política de Estado, mudou o governo (E17).

O Entrevistado 21 apresenta, no relato abaixo, como a gestão 2015–2018 estava concebendo a atuação dessa mesa de negociação sindical, que preconizava uma maior participação. Contudo, essa proposta não se concretizou, em razão do grave contexto fiscal e de conflitos entre entidades sindicais. Não se justificaria criar uma mesa de negociação sindical se o Estado não dispunha de recursos financeiros para investir em políticas de RH.

Uma coisa que o Secretário queria era a mesa permanente de negociação: que fosse uma mesa mais forte, e que ela estivesse mais participativa, e tudo o mais. E a gente ia criar dentro dela câmaras técnicas, mas os próprios sindicatos se digladiaram, e aí veio a falta de dinheiro, e tudo o mais, e tivemos que “dar uma abaixada”. Mas a intenção era essa (E21).

Ainda que sem uma instância formal de participação dos sindicatos, uma marca e um propósito da gestão do PT foi a abertura para dialogar, ouvir as demandas, construir junto e tomar decisões com as entidades representativas dos servidores — estratégia distintiva da gestão 2015–2018, quando comparada à gestão do PSDB —, conforme relato dos Entrevistados 12 e 19. Foram realizadas muitas reuniões com as entidades sindicais, porque o governo entendia que fazer o diagnóstico para propor políticas de gestão de pessoas somente com a área técnica do órgão central era insuficiente.

A gente tem claramente um divisor de águas entre o que a gente tem até 2014 e a atuação de 2015 a 2018, temos uma abertura grande participativa das entidades de classe entre 2015 e 2018. ... uma abertura muito grande para receber os sindicatos, receber as entidades de classe, acolher esses pedidos, trazer essas pessoas para tomada de decisão no âmbito do governo, de direcionamento mesmo, de alguns acordos firmados serem estruturados e redigidos pelas próprias entidades de classe (E12).

Depende também de sentar e conversar, porque isso também foi uma questão que a gente identificou: necessidade de discutir com os servidores, através das entidades sindicais, quais eram as demandas deles. Eu acho que é o diagnóstico feito com o servidor, diferente, também, do diagnóstico feito pela área técnica. Então o Estado, o governo, demandou muito tempo nesses anos ouvindo e fazendo reuniões. Foram mais de 900 reuniões nesse período; vários acordos firmados com a ressalva de que dependia de sair daquela

condição de restrição da LRF para a implementação de vários itens colocados nos acordos (E19).

O Entrevistado 19 também ressalta que essa abertura para o diálogo e construção com as entidades representativas dos servidores estava alinhada ao Plano de governo do Pimentel e ao planejamento estratégico do governo. O relato do Entrevistado 21 reforça essa prioridade do governo e acrescenta que as unidades de RH dos órgãos estavam sempre presentes.

Mas tem uma vinculação com o planejamento, até o programa de governo da época do Pimentel, que foi essa questão da discussão, da construção da política junto com o servidor. Então nesse quesito, das relações com as categorias, atendeu; foi bem na linha do planejamento estratégico. E é isso que eu te falei, o tanto de reuniões que foram realizadas, todas as discussões, todos os estudos em relação às modificações possíveis e demandadas pelas entidades, pelos representantes dos servidores (E19).

Eu acho que o marco muito grande da nossa gestão foi essa questão da participação dos sindicatos, dos servidores, em tudo o que a gente faz – às vezes é até demais. A gente fazia a reunião e chamava todos: sindicato, associação; tudo o que fosse representativo dos servidores. Sempre o RH estava presente. Nunca fizemos a reunião sem a participação do órgão. Então, na verdade ela era tripartite: tinha a Seplag, o RH do órgão e os sindicatos (E21).

O Entrevistado 20 — representante sindical — confirma que a abertura para o diálogo com os sindicatos foi uma mudança, quando se compara à relação que havia com os governos anteriores.

O que muda para nós na gestão do PT é a facilidade do diálogo. A gente teve um diálogo maior com o governo do PT, apesar de que, determinadas políticas do PT a gente não concordava, porque nós somos um sindicato apartidário, mas a facilidade de conversas com o PT foi mais fácil do que com os outros governos (E20).

Não obstante uma abertura mais efetiva para a participação das entidades sindicais, o Entrevistado 17 — representante sindical — aponta que a relação entre o governo e os sindicatos a partir de 2015 foi tendenciosa, sobretudo para a Educação, e que outras categorias sindicais, a exemplo da Saúde, foram esquecidas. Isto evidencia que a abertura para uma participação mais genuína dos sindicatos na gestão do PT não implica garantia de isonomia participativa para as entidades sindicais representantes das diversas categorias do funcionalismo. E, ainda, que há sindicatos com mais força política do que outros junto ao governo, podendo auferir benefícios para as categorias específicas que representam.

Quando entra 2015, do governo do PT, eu vi que no governo do PT, aí sim, houve uma tendência. Ele foi muito tendencioso aos seus apoiadores, principalmente a educação. Esqueceu os demais? Sim, esqueceu. Só foi lembrar no final, quando... Inclusive a proposta saiu daqui, da mesa, antes,



quando eu sentava – daquela ajuda de custo estendida à maioria dos servidores porque a situação já estava em calamidade. Mas o porquê disso? É a própria política partidária, não tem como fugir disso. Mas aí você fala para mim: “eles atenderam a saúde?”. Não. Na saúde, para mim, foram um zero à esquerda. Porque foi o período no qual a saúde passou por maiores dificuldades, principalmente – eu posso falar isso –, a questão do IPSEMG (E17).

O Entrevistado 9 — representante do órgão central de RH — apresenta uma perspectiva peculiar sobre a participação dos sindicatos, sobretudo na gestão 2015–2018, argumentando que a aproximação entre governo e sindicato foi tanta que eles se sentiram governados e deixaram de praticar a relação natural de tensão para atendimento das demandas do funcionalismo junto a administração pública, gerando um esvaziamento da pauta sindical e uma perda de força. A suposição de tal comentário é de que é essa tensão, esse conflito natural entre governo e sindicatos, é que lhes confere poder de influência. Talvez possa se considerar que, na gestão do PT, houve uma captura dos sindicatos por parte do governo.

Eu acho que lá atrás, nessas reuniões que eu participei — que é justamente quando começou lá o governo em 2003, que é esse corte que você está fazendo —, realmente [o sindicato] tinha muita importância. O sindicato se mobilizava de forma muito forte e então se justificava fazer isso, porque realmente eles tinham muita força. Com a chegada de um governo mais de esquerda, eu via claramente que as condições não mudaram - às vezes até pioraram -, mas não se falava nada. Eu sempre acompanhei, principalmente, o sindicato da Educação, o que acontecia lá, e via que no governo mais de esquerda as pautas não eram mais reivindicadas. Havia uma pressão, inclusive, dos servidores - eu conheço pessoas que são lá da Educação e que têm um movimento dessa parte muito forte, e que cobravam isso do sindicato, e as pautas não eram levadas à frente. Era como: “Agora nós, do sindicato, somos governo, então não vamos agir” (E9).

Todavia, por meio do depoimento do Entrevistado 17 — representante sindical —, fica claro que houve momentos de discordância entre os sindicatos e o governo na gestão do PT, no período de 2015–2018, conforme relato a seguir:

A gente teve um diálogo maior com o governo do PT, apesar de que, determinadas políticas do PT a gente não concordava, porque nós somos um sindicato apartidário, mas a facilidade de conversas com o PT foi mais fácil do que com os outros governos (E17).

Ao fazer uma síntese de como as políticas de flexibilização de gestão de pessoas foram influenciadas pelos sindicatos no período de 2003 a 2020, o Entrevistado 12 — representante da administração pública — retrata que, na gestão do PSDB, houve participação dos sindicatos, mas as políticas foram *top-down*, não obstante terem sido implementadas. Já na gestão do PT, houve participação efetiva das entidades sindicais, num processo de coconstrução e com uma estratégia *bottom-up*, mas que não se refletiu na implementação de políticas de RH, inclusive

porque a situação fiscal não permitia. No governo Zema, considerando a continuidade da crise fiscal, ainda não houve possibilidade de participação mais efetiva dos sindicatos. Vale ressaltar, contudo, a influência determinante do contexto fiscal na efetividade da participação dos sindicatos, demonstrando que não basta uma postura política do governo favorável, se não há situação fiscal que possibilite a implementação das políticas de RH.

Lá atrás [2003–2014], eu tenho uma participação que, de certa forma, não é tão real, mas eu tenho retorno, eu tenho algo concreto e eu tenho prova de construção conjunta que conseguiu seguir.

[Na gestão 2015–2018] eu tenho, talvez, uma participação muito intensa, uma construção que não é conjunta, muitas vezes é uma construção isolada da própria entidade de classe que submete a administração, que acata exatamente com que vem, mas a gente não tem ações concretas de resultado, de retorno mesmo para essas entidades de classe. Eu tive sim uma participação intensa, mas eu não atendi quase nada. O que é essa participação intensa me traz?

E agora, do lado de cá, eu estou (talvez) no meio termo desses dois modelos e de mãos e pés atados, porque eu também não consigo atender nada, porque não tem dinheiro para atender. A gente não teve oportunidade ainda de vivenciar algo [no governo Zema], uma construção coletiva (E12).

Sobre a relação entre governo Zema e Sindicato, o Entrevistado 20 — representante sindical — confirma que a gestão 2019–2022 tem abertura para o diálogo, apesar de não ter conseguido atender às demandas sindicais mais relevantes em razão da crise fiscal.

Então, a gente está dialogando, não posso falar também que esse governo não nos ouve, porque ouve muito. Não avançamos, não avançamos em nada com o governo atual, mas ele nos ouviu, ele sempre tem uma mesa de conversa com a gente, os problemas que a gente leva, com bastante dificuldade, tem sido resolvido, mas não é o ideal e não é o que gostaríamos que tivesse acontecendo (E20).

A forma como o governo decide se relacionar com os sindicatos é fundamental para definir como essa relação vai ser construída, conforme relatos dos Entrevistados 2, 4 e 12. Os entrevistados apontam que o perfil da alta liderança do Chefe do Poder Executivo — governador e Secretário de Estado de Planejamento e Gestão — é fundamental para construir a relação com as entidades sindicais, que definirá como será a participação dessas entidades na elaboração e implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Uma coisa que eu acho que foi muito característica de toda a gestão [2011–2014] foi um diálogo muito permanente e transparente. E uma coisa que a gente tinha era uma relação de respeito com o Sindicato. Eles respeitavam, eles ouviam e eles acreditavam. Então eu acho que essa característica do governo nessa relação é muito importante. A gente nunca prometia nada que não ia fazer, as regras eram muito claras, a gente tinha um calendário, cumpria as coisas “direitinho”. Eu acho que você ser “certinho” nessa hora - “certinho” de ter essa programação, eles gostam, eles se sentem

seguros. Foi uma coisa que a gente foi construindo aos poucos, de ter aquela agenda (E2).

Eu costumo falar que a relação sindical tem muito a ver com o perfil da pessoa que está na linha de frente do governo para poder fazer essa relação (E4).

O tom que se dá, tanto para negociação, como para gestão de conflitos, vem muito de uma diretriz do governo mesmo para isso. Maior receptividade, menor receptividade de entidade de classe, principalmente, maior envolvimento das entidades de classe no processo, tanto de formulação como de implementação, como de tomada de decisão, ele está muito ligado ao perfil do governo. Isso está diretamente relacionado a meu ver, por mais que eu tenha entidade de classe forte, por mais que eu tenha abertura de áreas técnicas para fazer essa interlocução, ela só vai acontecer de acordo com a diretriz de governo (E12).

No entanto, seja mantendo uma relação respeitosa, mas franca, com as entidades sindicais ou de total abertura e construção conjunta com as entidades sindicais, o contexto fiscal interfere fortemente na influência que os sindicatos exercem nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas, tendo em vista que limita a implementação de medidas que tenham sido negociadas com as categorias de servidores, conforme apontado pelo Entrevistado 12.

Tem muita coisa aqui também, por exemplo, a gente teve um recorde de grupos de trabalhos instituídos no último governo, eram 500 mil grupos de trabalho e que trabalhou muito, trabalhou-se muito mesmo e consumiu-se muito tempo das equipes, das entidades, dos servidores e dos órgãos envolvidos. Cada um dos grupos, o órgão que era envolvido não era só tempo, não estou falando só do tempo da equipe, era construção, muita análise, mas que está hoje engavetado, eu não consigo tirar papel. (...) Eu tinha consciência de que tinha um grupo de trabalho que discutia uma carreira, fazendo uma proposta de plano que é inexequível, mas estava todo mundo feliz. Um monte de: “Está autorizada quando eu sair da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Gente, que dia você vai sair da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tem expectativa ainda, para quando é isso? (E12)

Contudo, tais estudos podem ser utilizados oportunamente, quando o governo sair do limite prudencial da LRF. A estratégia de escutar e coconstruir com as entidades representativas dos servidores fazia parte da estratégia do governo Pimentel, que não foi implementada, conforme comenta com sentimento de frustração o Entrevistado 19.

... o tanto de reuniões que foram realizadas, todas as discussões, todos os estudos em relação às modificações possíveis e demandadas pelas entidades, pelos representantes dos servidores. Nós fizemos muitos estudos, estudos da viabilidade técnica e financeira de atendimento. Então a gente não simplesmente recebeu as demandas por meio de grupos de estudo. Nós sentamos, desenvolvemos a proposta com seriedade, desenvolvemos inclusive impacto financeiro, discutimos aquilo. A frustração final foi a não implementação desses estudos, mas eu tenho certeza de que eles ficaram na equipe, na Secretaria (E19).

Outro aspecto importante refere-se à dificuldade de construção de uma política de natureza mais estratégica com os sindicatos — afora as questões que têm repercussão remuneratória —, uma vez que boa parte das pautas demandadas são sobre questões marginais, relacionadas a problemas da vida funcional do servidor, conforme relatos dos Entrevistados 2 e 13, representantes da administração pública.

Na Educação e na Saúde, até pela capilaridade também, o Sindicato tinha muita força política, e dificultava muito a questão da própria implementação de uma gestão estratégica. A energia que era gasta — a gente reunia demais com os dirigentes, mas muito nessa gestão sindical. E a parte estratégica de pessoas, eu acho que era muito resposta da demanda; a gente ficava muito tentando apagar incêndio mesmo (E2).

Eu acho que o sindicato pode ajudar muito, mas eu não sei se ajuda às vezes. As minhas experiências com o sindicato foram de trazer questões que eram marginais nas discussões e tiravam todo o foco. Às vezes as reuniões a gente custava a juntar o “povo” e vinha com uma coisa nada a ver. Muito discurso e pouco entendimento do que de fato estava sendo discutido ali. (...) Eu acho que pode fazer muito mais, se de fato quisesse contribuir com aquela discussão, é o que eu estou te falando, às vezes a gente fica órfão de alguém para rebater tecnicamente as coisas (E13).

Talvez a dificuldade de envolver os sindicatos na construção de políticas mais estratégicas esteja relacionada com a falta de capacidade, de preparo profissional, dos representantes sindicais, para debater iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas, o que significa uma perda tanto para os servidores como para o governo, conforme relato do Entrevistado 12.

No geral, a gente tem várias exceções, mas eu entendo que as entidades de classe no âmbito do estado são muito mal preparadas. Elas também não trazem algo contributivo para o processo, na maioria das vezes elas se apegam em pontos específicos de reivindicação, sem, inclusive, nem trazer uma proposta concreta que poderia estar sendo discutida ali contribuindo mesmo para o processo de tomada de decisão. Isso é no geral, a gente tem algumas especificidades, a gente tem algumas entidades de classe, elas têm mais condição de realmente pensar, estruturar, discutir, de construir junto com a administração. O processo de construção conjunta, quando ele é bem conduzido e a gente consegue, de fato, trazer eles para uma instância de participação e construção, é um resultado de ganha-ganha, ganha a administração, ganha o servidor, ganha a entidade de classe. Mas trazer a entidade de classe para o processo, conseguir esse equilíbrio e, realmente, uma contribuição na condução não é uma coisa que é fácil, que é comum (E12).

Outro aspecto interessante refere-se ao tamanho da categoria que os sindicatos representam, o tempo de funcionamento, o histórico de negociações e o grau de organização dessa entidade sindical, respectivamente. Quando maior for o número de servidores representados pelo sindicato da categoria e quanto mais organizado for, maior será a influência

que poderá exercer nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas, conforme ressaltado pelos Entrevistados 17 e 19.

Uma secretaria como a SEDESE, talvez uma das menores, mas que estava atuando, em todos os governos: uns servidores efetivos ou função pública, e muitos contratados. Essa secretaria dava pouca importância ao sindicalismo; eram pouquíssimos servidores da SEDESE que estavam em sindicatos – no caso seria o Sindipúblicos –, mas estavam no sindicato simplesmente para entrar com uma ação, uma coisa desse tipo. Não tinha uma direção representativa do sindicato, representando a SEDESE. E aí você vai comparar com o servidor da saúde, por exemplo, que não só tinha o Sindisaúde, mas tinha, na área da FHEMIG, a Asthemg, que era a associação dos servidores da FHEMIG, superatuante. Os dois sindicatos chegavam até a “trovar”, para ver qual dos dois brigava mais. Então a base da saúde, nesse aspecto, não tenha dúvida que ela foi superior em conquistas do que a SEDESE. Porque ela estava ali, em atrito com o governo, o ano inteiro, reivindicando. Podia não levar muita coisa, mas o “tantinho” que ela levava, ela superava a SEDESE. Eu estou dando um exemplo, por esse exemplo você vai captar as demais. Aí é que eu falo que essas categorias organizadas têm capacidade de ter ganhos diferenciados de benefícios junto ao governo. Foi o que aconteceu nesse período (E17).

Eles desempenham um papel fundamental. Eu acho que quanto maior a organização, maior a força, com certeza maiores são as conquistas. A gente sabe que essa organização deles é fundamental. Quem está mais organizado, acaba conseguindo inclusive estruturar melhor a demanda. Porque se você não é forte, se você não representa mesmo aquela categoria, se você não tem uma força, acaba que você também não consegue defender e trabalhar bem as suas demandas (E19).

O Entrevistado 19 também relata que sindicatos organizados e que representam categorias com grande número de servidores têm grande poder de influenciar as pautas de recursos humanos, direcionando-as para o atendimento de direitos e benefícios específicos da categoria, em detrimento de medidas que têm uma amplitude mais geral para os servidores. Esta influência nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas também foi observada na prática do corporativismo tratada na subseção anterior.

Olha o tamanho do Estado. Um real que você pensa em aumentar para um vale-refeição, tem uma proporção enorme. Então com certeza os mais organizados, os mais fortes, acabam dificultando essas políticas de amplitude mais geral necessárias e que ficam sendo adiadas por causa dessa disputa de forças e acabam conquistando alguma coisa (E19).

Outros relatos demonstram disputas de poder observadas no ambiente sindical, evidenciando que os sindicatos não são um ator coeso que defende direitos genéricos para todas as categorias de servidores. Existe uma clara disputa de recursos entre as entidades sindicais para beneficiar as categorias que representam, conforme relato dos Entrevistados 5, 17 e 19.

Por exemplo, tiveram sindicatos, atuando na Assembleia Legislativa contra a Lei 23.750, que é a nova lei de contratos. E isso gerou uma grande polêmica, ficou superdividido. Você tinha, de um lado, sindicatos que apoiavam, porque eles entenderam melhor o contexto e sabiam que iam ter centenas de contratados desligados do dia para noite, e, de outro lado, sindicatos que não entenderam bem o contexto e que estavam defendendo que isso ia contrarregra de concurso público. Foi uma briga (E5).

... a FHEMIG, a "Asthemg", que era a associação dos servidores da FHEMIG, superatuante. Os dois sindicatos [FHEMIG e a Asthemg] chegavam até a "trovar", para ver qual dos dois brigava mais (17).

A gente enquanto gestão identifica que o maior problema é a correção dessa distorção entre os níveis, entre as carreiras, e vêm outras mais fortes e não admitem que o recurso seja direcionado para aquela demanda. Isso é um complicador, sim. Porque é o que eu comecei falando: ... problemas, a gente identificou até entre as próprias representatividades dos servidores. Então, claro, quando você senta em uma mesa, você tem que estar disposto a ouvir todos os lados e chegar, ali, em um mínimo. É difícil consenso, difícil. Mas é uma construção possível (E19).

Por todo o exposto, conclui-se que a força dos sindicatos influenciou as políticas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, em especial, nas iniciativas relacionadas às flexibilidades contratual, funcional e salarial, que são afetadas a direitos e benefícios dos servidores, sobretudo de natureza pecuniária. Também pode-se observar que o contexto fiscal é extremamente relevante e interfere na relação entre governo e entidades sindicais. A forma como o governo posicionar-se-á frente à relação com os sindicatos também merece ser considerada, porque ajuda a definir os contornos da influência das entidades representativas dos servidores na elaboração e implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas. Vale destacar o arranjo entre Executivo, sindicatos e Legislativo na elaboração e implementação das iniciativas de flexibilização de RH. Também se observou que o sindicato não é um ator coeso: são vários sindicatos, defendendo categorias distintas, com poderes de influência diferenciados.

Na subseção seguinte, será analisada a influência que o corpo diretivo responsável por implementar a reforma exerce sobre as políticas de flexibilização de gestão de pessoas da administração pública mineira no período de 2003 a 2020.

#### *7.9.2.5 A competência dos dirigentes como fator de influência das políticas de flexibilização de gestão de pessoas*

A tendência fundamental das reformas administrativas foi de descentralização da gestão de RH, transferindo responsabilidades do órgão central para as unidades setoriais de RH

dos órgãos e entidades e dessas USRHs para os gestores de equipe (LONGO, 2007). Para tanto, além do apoio da alta liderança do governo, é necessário que esses corpos diretivos estejam preparados para implementar as ações da reforma de recursos humanos (LONGO, 2007; RUFFINI, 2000).

Na Administração pública mineira, a partir de 2003, houve um primeiro esforço de fortalecimento de uma unidade central de RH, na estrutura administrativa da Seplag, que ficaria responsável pela construção das políticas de RH para todo Estado, tendo em vista que, anteriormente, a GRH se restringia a atividades de natureza cartorial. Após esse primeiro momento de elaboração da política de gestão de pessoas, o órgão central capacitava as USRHs para que implementassem as políticas de RH nos seus respectivos órgãos e entidades, tal como formulada pela Seplag, conforme relato do Entrevistado 3: “O RH tem esse papel, o órgão central desenha, e eles ensinam mesmo, pegam pela mão e orientam” (E3).

A Seplag formulava as políticas de flexibilização de gestão de pessoas pensando na implementação nos órgãos e entidades, a princípio de modo centralizado, na tentativa de mitigar riscos e evitar problemas. Esta conduta do órgão central pode ter condicionado as organizações da administração pública mineira a uma postura mais reativa em relação à implementação de políticas de flexibilização de RH. O Entrevistado 14 relata o posicionamento do órgão central de RH, destacando a relevância de a Seplag emitir diretrizes gerais das políticas de gestão de pessoas. Ressalta-se o apontamento sobre uma postura das USRHs, que se colocam numa posição de aguardar a atuação da Seplag na condução das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

... quando você formula uma política, a gente tem feito um exercício de pensar na implementação dessa política no âmbito dos órgãos e nos problemas. Antever determinados problemas que podem ser gerados com essa política. (...) Eu acho que essa alternativa, de você ter, pelo menos, uma política geral para que o órgão possa aplicar, é importante. E na política de gestão da força de trabalho está ficando muito evidente, porque o órgão fala, ele reclama, ele fala dessa necessidade, mas ele não corre atrás, ele fica muito na espera da atuação da Seplag (E14).

Há um entendimento da Seplag sobre a necessidade de flexibilização das políticas de RH, sobretudo em face da dimensão do Estado, ao reconhecer o desafio da unidade central construir uma iniciativa de gestão de pessoas que vá impactar cada um dos órgãos e entidades mineiros. Para tanto, defende que a estratégia *top-down* de implementação da política é vantajosa, uma vez que implanta a política de forma geral e depois permite que cada órgão ou entidade vá adaptando a política à sua realidade. Destaca que essa flexibilização da política de

gestão de pessoas em cada organização pública depende da “maturidade” da USRH, conforme Entrevistado 12.

Tem hora que eu eu percebo, que a flexibilização é importante, porque a gente trabalha em um universo de mais de 50 órgãos e entidades, e esse é um dos grandes desafios de quem atua na área central: Você construir uma política que vai impactar contextos muito diferentes, culturas, o próprio negócio, uma variedade muito grande. E, às vezes, você ter essa política centralizada tem a vantagem, porque você implementa de uma forma geral e vai, depois, permitindo ali a customização, mas essa flexibilização também depende muito da maturidade da área de RH da instituição (E12).

Talvez, essa eventual imaturidade das USRHs seja, na verdade, uma certa insegurança dos órgãos e entidades para implementar de forma autônoma as iniciativas de gestão de pessoas, o que faz com que fiquem dependentes da Seplag e tenham receio de serem punidos, caso cometam equívocos ao adaptar as iniciativas de gestão de pessoas às especificidades da sua organização. A postura centralizadora da Seplag, de um lado, e a subserviência das USRHs, de outro, acabam influenciando negativamente a flexibilização das iniciativas de RH, conforme depoimento do Entrevistado 14:

Tudo tem que pedir bênção! Eu acho que essa imagem, essa visão, que foi sendo construída por determinados comportamentos por parte da Seplag, e até hoje dos órgãos também, de ficar “pedindo bênção” para Seplag, de não usar ali dessa autonomia e ficar até com receio de, às vezes, fazer alguma coisa errada e lá na frente isso ser uma consequência do órgão, e ter algum tipo de, entre aspas, punição, vai reforçando um comportamento por parte dos órgãos, que dificultam o uso dessa flexibilidade também, ao mesmo tempo (E14).

Também é interessante notar que a Seplag sente certo desconforto quando algum órgão e entidade implementam efetivamente uma política de flexibilização de gestão de pessoas e sem demandar o órgão central. Nesse contexto, ao mesmo tempo o órgão central deve estimular essa maior autonomia dos órgãos, também não pode deixar de exercer um certo “controle” sobre como essas iniciativas de RH estão sendo implementadas. Há um risco de que o órgão use a autonomia para implementar iniciativas de RH e o faça de forma abusiva, descumprindo as diretrizes gerais da política e o ordenamento jurídico, conforme exemplo relatado pelo Entrevistado 14.

Ao mesmo tempo que a gente gostaria que as áreas de RH também tivessem uma atuação mais proativa, uma visão mais estratégica das políticas, quando o órgão também deslança sem dar o mínimo de satisfação para a Seplag, ou pelo menos contar, quem é da Área Central estranha isso. Mas, ao mesmo tempo, é o que a gente quer estimular, que os órgãos cada vez mais utilizem dessa autonomia. Mas, ao mesmo tempo, a gente não pode deixar solto demais. Porque nós já tivemos situações, por exemplo, a parte de cargos comissionados, quando a gente não tinha essa lógica de pontos, das leis



delegadas 174/175, a equipe achou situações tão esdrúxulas no âmbito dos órgãos, e tudo feito por portaria. A gente chegou a ter órgão que praticamente era como se tivesse uma carreira de cargo comissionado, você tinha uma estrutura ali que o servidor ia subindo ali dentro do órgão em cargo comissionado, como se ele tivesse uma evolução ali de cargo comissionado, a proliferação de muitos cargos e nomenclaturas dentro do órgão, valores muito diferentes da média do estado... (E14).

Percebe-se, contudo, que deve haver um equilíbrio entre a flexibilização usufruída pelos órgãos e entidades e o controle da política de RH por parte da Seplag, que pode ser alcançado por meio de uma boa coordenação da implementação e do cumprimento das diretrizes gerais da política de flexibilização de gestão de pessoas. Algumas vezes, mesmo que o órgão e entidade tenham autonomia para adaptar as iniciativas de RH à realidade de cada organização, eles não o fazem por falta de condições, as quais podem estar relacionadas com a falta de capacitação para implementação daquela iniciativa de RH. Para lidar com tal situação, a Seplag tem buscado envolver as USRHs na formulação da política de gestão de pessoas, com o propósito de gerar mais engajamento e, ao mesmo tempo, preparar os órgãos e entidades para implementarem a política de gestão de pessoas, conforme relato do Entrevistado 14.

Por mais que, às vezes, no âmbito da política, você traz essa flexibilização, não necessariamente a instituição, o órgão na ponta, vai utilizar desse mecanismo para poder adequar a política à sua realidade. Isso acaba gerando um dilema, mesmo. E, eu acho, que a Seplag, para tentar contornar isso, tem buscado cada vez mais envolver os órgãos na própria formulação da política, porque a gente sabe que tem instituição que não vai ter condição de fazer essa adaptação à realidade (E14).

Tais condições podem estar relacionadas com uma incapacidade dos órgãos e entidades relacionada à carência de pessoal, em termos quantitativos e qualitativos, pelo fato de a USRH se dedicar basicamente a atividades operacionais ou, em decorrência, por uma falta de visão estratégica das unidades setoriais de RH, conforme depoimento do Entrevistado 14.

A gente tem órgãos e entidades em que o RH é muito estruturado, você tem pessoas qualificadas que conseguem tocar essa autonomia, essa faculdade, que a política central permite. Mas, tem órgão que nem cogita utilizar dessa autonomia, dessa faculdade que é dada na Política Central, porque tem um RH muito focado nos procedimentos, na administração de pessoal, ou uma equipe muito reduzida, que não tem essa visão mais estratégica de construção de política, porque é diferente, você ter que pensar na política e você implementar esse papel de área central e de áreas setoriais, na prática, tem uma distância muito grande (E14).

O Entrevistado 13 também destaca a falta de atuação estratégica das USRHs, apontando que tais unidades administrativas ainda têm uma atuação muito operacional, focada nas atividades cartoriais. E, que não obstante terem consciência da necessidade de atuar mais

estrategicamente, não o fazem, o que pode estar relacionado com a falta de capacitação da equipe ou porque contam com um número reduzido de servidores, que só conseguem realizar atividades operacionais.

As secretarias até hoje (e eu posso estar sendo muito injusta e gostaria de estar sendo muito injusta), eu ainda não acho que eles conseguem ter uma atuação tão estratégica quanto a consciência que eles têm de que deve ser estratégico. Dito de outra forma, “Eu sei que tem que ser estratégico, mas eu não consigo, eu não sei como atuar estrategicamente.”. Mas, na ponta, a gente ainda tem muita atividade operacional, muita dificuldade de assumir um lugar estratégico (E13).

Essa falta de visão estratégica pode estar associada ao desprestígio que as áreas de RH têm dentro das organizações, situação também bastante presente no setor privado. Geralmente, as despesas com gestão de pessoas são vistas como gastos e não como investimentos. Outras evidências de que a área não é valorizada em órgãos e entidades referem-se à alocação de cargos em comissão e função gratificada e à realização de cursos, conforme relato do Entrevistado 13.

O que a gente percebe que as áreas de recursos humanos (e esse discurso não é meu, ele é reproduzido há muito tempo) são áreas que ainda são muito desprestigiadas no setor público. É difícil a gente falar, a gente mudar a ideia de que gastar em recursos humanos é investimento, não é um gasto. Se a gente fosse capaz de mapear onde estão as melhores funções gratificadas, os melhores cargos, as melhores oportunidades de tudo, de congressos, de cursos, certamente (eu não sei onde estão) não estão na área de recursos humanos (E13).

Um dos principais indícios da falta de estrutura das USRHs está relacionado com a falta de servidores qualificados para atuar na área, situação que é agravada pelo fato de serem utilizadas, muitas vezes, como um depósito de servidores que não tiveram um desempenho satisfatório em outras áreas da organização, conforme relato do Entrevistado 4.

Tem aqueles que ainda alguns gestores colocam lá, simplesmente, porque eles são ineficientes na área em que estão e o RH é um depósito de gente que não tem capacitação para trabalhar lá. A gente ainda se depara com essas situações. Isso é um grande limitador até para as políticas centrais que a gente tem tentado imprimir (E4).

O Entrevistado 5 concorda que a área de RH, historicamente, foi sucateada e relata que a mudança em relação ao preconceito que alguns servidores têm em trabalhar na área de RH vem acontecendo de forma bastante lenta. Tal preconceito pode estar relacionado com o fato de a área de RH não ser percebida como estratégica na organização. O referido Entrevistado traz como evidência o desinteresse dos profissionais da carreira de Especialista em Políticas

Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs) em serem alocados na área de RH, inclusive na área central, que entende ser bastante dinâmica e possuir vários desafios.

O RH, acho que, historicamente, já é uma área sucateada. Mas, aos poucos, bem aos poucos, está se perdendo um pouco esse preconceito com a área de gestão de pessoas. Como eu estou fazendo a alocação de EPPGGs [membros da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental], até de estagiários obrigatórios da fundação, eles estavam passando pela diretoria. E eu percebo que são pouquíssimos aqueles que têm interesse em trabalhar com a área de gestão de pessoas, por causa de um preconceito, porque a gestão de pessoas, principalmente a central, é superdinâmica, tem vários desafios diários, mas as pessoas têm um pé atrás por causa desse perfil que foi sendo construído ao longo de muitas décadas (E5).

Ainda que a área seja pouco atrativa para novos EPPGGs, grande parte da equipe do órgão central de RH é de servidores da referida carreira. Além dos EPPGGs, há servidores efetivos de outras carreiras do Estado e servidores que ocupam cargo de confiança há muitos anos na área de RH do governo de Minas. Essa equipe alocada no órgão central de RH tem qualificação técnica e autonomia para elaborar e implementar políticas de RH na administração pública mineira. Este fato pode contribuir para um insulamento burocrático em torno da construção das políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, uma vez que há um entendimento de que a equipe do órgão central é que é capacitada e detém o conhecimento e a competência para definir a política de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, conforme relatos dos Entrevistados 12 e 21.

A Seplag tem ótimos profissionais, onde eu consigo delimitar claramente quais são os objetivos, quais são os atores envolvidos, quais são as ações necessárias; acompanhar isso à risca, e seguir claramente início, meio e fim de projeto, implementar o projeto. O projeto “sai”, acontece (E12).

Mesmo na transição do governo PSDB para o PT, quando houve uma ruptura político-idolológica muito grande, aconteceu um reconhecimento da capacidade técnica da equipe do órgão central para a condução da política de gestão de pessoas, conforme relatos dos Entrevistados 19 e 21.

A equipe é excelente - isso também é um facilitador, eu acho, o corpo técnico da Seplag. Isso é um facilitador, porque são pessoas muito capazes. E a maioria é efetivo, mas quando não são efetivos, são servidores de recrutamento amplo que já estão lá há muito tempo, porque na gestão de 2015 a 2018 – pelo menos na minha área, que foi a política de gestão de pessoas - foram muito poucas as trocas (E19).

É uma equipe muito boa – eu acho que a Seplag tem uma equipe muito qualificada, o pessoal é muito bom. (...) Eu falo que a gente tem que ter equipes que sejam profissionais e que fiquem lá. Tanto que nós sabíamos da

competência das pessoas e evitamos trocar o máximo que foi possível. Manter aquelas pessoas que de fato estão lá, que formularam políticas, que conhecem; porque também a gente sabia que era necessário manter essas pessoas (E21).

A capacitação da equipe do órgão central é um elemento importante para a política de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, mas também pode acabar reforçando o insulamento burocrático, uma vez que fortalece tecnicamente a equipe para elaborar e implementar as políticas de gestão de pessoas de forma centralizada. Segundo relato do Entrevistado 14, a equipe da Seplag, apesar de ter se modificado ao longo do período de 2003 a 2020, sempre buscou se qualificar e se especializar nos temas afetos à área, buscando, para tanto, uma aproximação com o ambiente acadêmico.

Na formulação, eu acho que, primeiro, tem que ter equipe preparada na área central também, se não a coisa não acontece. (...) Eu acho que no mínimo 50% da equipe vem mudando nesse período de 2003 para cá, no mínimo, se não for mais. Mas estabeleceu-se uma cultura dentro da nossa área, que é a da busca pelo conhecimento, por essa troca entre estados. A gente tem várias pessoas na nossa equipe, seja especialização na área de gestão de pessoas, ou mestrado, algumas com doutorado... E eu acho que isso facilita também, você ter esse pé na organização, mas ter esse pé na academia, para arejar as ideias, para buscar algo novo, para reformulação (E14).

O insulamento burocrático dessa elite técnica de servidores do órgão central favorece um afastamento das unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades, com pouca abertura para ouvir as contribuições que eles têm a dar para a construção e implementação das políticas de gestão de pessoas e pela baixa prioridade dada ao atendimento de dúvidas e demandas advindas das USRHs, conforme depoimento do Entrevistado 3:

Então eu cobro muito isso deles, esse retorno [às demandas das USRHs), e eu falo com eles [equipe do órgão central] que é essencial eles escutarem, porque senão fica aquela fala assim: “Lá vem aqueles EPPGGS”, que eu brinco com eles que lá na ponta é assim, que a gente escuta: “Eles [os EPPGGS] não têm o que fazer, ficam inventando moda!”, porque é assim que a gente escuta (E3).

Esse afastamento entre órgão central e USRHs, reforçado pelo insulamento burocrático e evidenciado no processo de comunicação da Seplag, como órgão central, com as unidades setoriais de recursos humanos, historicamente, foi considerado ruim. A falta de diálogo foi apontada também pelos Entrevistados 3 e 12 como um fator que limita a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, porque gera um distanciamento entre área central — que formula a política de RH — e a USRH — responsável pela implementação — com conseqüente ausência do suporte necessário para que as equipes nos órgãos e entidades

consigam implementar as iniciativas de RH de forma efetiva, adequada à realidade da organização, e não como mera obrigação.

Eu acho que o diálogo é um limite. Se ele não é bem feito, não é bem estruturado, essa relação área central e RH não acontece, e principalmente esse RH, se ele não está seguro para poder replicar o que está sendo passado. Ele precisa de suporte, se esse suporte não acontece e esse RH não consegue [fornecê-lo], fica muito pro forma, as pessoas o fazem por que tem que fazer, mas sem entender o porquê. É essencial termos esse diálogo com os RHs, estar próximo deles, e, no caso deles se sentirem seguros para implementação, nós fazemos isso por eles, estar lá na ponta ajudando nessa ação de implementação (E3).

Só que eu acho que a gente [órgão central] é muito falho no processo de comunicação; a gente é muito falho no processo de engajamento. E isso interfere também; isso também é um limitador (E12).

No entanto, o Entrevistado 13 destaca que, em determinados momentos, a exemplo da época em que foi realizada a reestruturação das carreiras e da implementação da avaliação de desempenho individual — gestão 2003–2006 —, houve intensa interação entre o órgão central e as USRHs, contudo não na qualidade esperada pelo órgão central. O referido entrevistado traz o relato de como essa participação ocorreu em uma secretaria de Estado na qual, posteriormente, foi diretor de RH.

Aconteceu de maneira intensa e nem sempre com a contribuição na qualidade que a gente precisava, porque assim, quando a avaliação de desempenho, o próprio plano de carreiras foi colocado, a gente abria para Assembleias gigantescas. Mas, as unidades de recursos humanos foram convidadas a construir, e eu já me lembro quando eu fui diretora de RH, um pouco mais adiante, 2004/2005. Pediram para a gente mapear as carreiras daquele órgão e trazer as carreiras para discutir com a Seplag. E foi legal, porque eu tinha trabalhado no esqueleto enquanto Seplag e eu fui sofrer minha ação lá na ponta. E era intenso, porque era uma Secretaria (Transportes e Obras) muito ligada ao DER, um grupo que é bem forte, sindicatos sempre olhando ali, muita gente antiga, foi a primeira Secretaria de Estado (E13).

Durante o período em que o Entrevistado 13 atuou em USRH, destacou que tinha dificuldades de conseguir a participação de servidores no processo de discussão de determinadas políticas de recursos humanos. Os servidores não se interessavam em participar.

A gente esperava uma participação bem ostensiva e isso não ocorreu. Eu me lembro de estar sentada com a pessoa que me assessorava, a gente mapeando e tudo e tinha reunião na Seplag [E a gente falou] “Gente, quem vai?”. Era uma luta achar um servidor que queria participar, porque o RH ia como convidado, podia levar alguém dos representantes dos servidores e o próprio sindicato (E13).

Contudo, os entrevistados que estão trabalhando no atual governo — gestão 2019–2022 —, no órgão central, tem um entendimento de que a situação de não participação das USRHs na construção das políticas de gestão de pessoas está mudando e de que há um movimento de aproximação entre órgão central e unidades setoriais de recursos humanos no processo de cocriação das iniciativas de RH (conforme depoimento do Entrevistado 12), não obstante o Entrevistado 9 defender que a condução da política de GRH deva ser realizada pelo órgão central.

Antes, a gente não teve uma participação efetiva de outros atores. A gente percebe claramente. O que a gente vive hoje, por exemplo, no conceito de criar junto, de cocriar, de trazer as pessoas para desde o início do projeto, para elas fazerem parte, para se sentirem parte, e serem donas do processo, isso acabou não acontecendo. E pode ser um dos fatores que tenha comprometido a questão da responsabilização dos atores sobre as políticas, o envolvimento e o resultado mesmo, efetivo, em alguns órgãos e entidades; a efetividade dessas políticas (E12).

Acho que a área central é fundamental, mas eu vejo um movimento mais participativo, sabe? (...) Alguém tem que conduzir o processo, então quem tem que conduzir o processo é a Seplag mesmo, que tem isso na sua competência originária. Mas essa participação dos órgãos é fundamental. A gente tem uma diversificação muito grande, e isso tudo faz parte da flexibilização. Porque a gente não pode pensar uma política que seja central sem ver as especificidades dos órgãos. Então, talvez a gente caminhe aqui, mas tem que flexibilizar para o órgão (E9).

Esse processo de aproximação entre Seplag e USRHs que está ocorrendo na gestão 2019–2022 foi precedido de uma pesquisa feita pela Seplag junto às unidades setoriais de recursos humanos e por oficinas. Na construção das políticas de RH, o órgão central vai continuar trazendo as diretrizes gerais, possibilitando que cada órgão defina como a iniciativa de RH vai ser implementada, respeitadas as especificidades da sua organização, conforme relato do Entrevistado 14.

... a gente trabalhou numa pesquisa com as áreas de Recursos Humanos. Tivemos um retorno muito positivo, acho que 45 órgãos responderam essa pesquisa, aí fizemos oficinas, três dias de oficina, para coletar também informações. Então, na própria construção da política, a gente já está tentando incorporar essas especificidades e trazendo a filosofia da política de forma geral, mas permitindo com que cada órgão faça uma resolução conjunta e defina como que vai ser o formato da implementação dessa política, considerando as especificidades de cada órgão (E14).

Um dos principais aspectos que tem sido trabalhado nesse processo de aproximação entre Seplag e USRH é a comunicação, conforme relato dos Entrevistados 3 e 7.

A Sugesp está agora, do ano passado para cá, a gente está com um projeto muito bacana de envolver mais as unidades de RH com a Sugesp. De

ter essa aproximação. Nós estamos com cinco grupos de trabalho e um deles é de comunicação assertiva, que é exatamente essa interlocução Sugesp/RH e Sugesp/Unidades Centrais e RHs, acredito que agora vai. A tendência é que agora, realmente, essa comunicação melhore muito e isso é um fator muito positivo para essa gestão (E7).

Nós estamos fazendo dentro da Seplag, uma rede de gestão de pessoas, que é justamente ampliar essa comunicação com os órgãos e criar canais que facilitem essa proximidade com os RHs, para que diminuam as interferências e aumentem a comunicação. Tem muito trabalho para a gente levar esse conhecimento e fazer com que as pessoas se apropriem dele e o tornem efetivo (E3).

Todavia, o Entrevistado 4 ainda não percebe uma melhoria da relação entre órgão central e USRH. O referido Entrevistado relata que os órgãos veem a Seplag ainda impondo a implementação das iniciativas de gestão de pessoas e que essa visão de que a Seplag é um órgão controlador prejudica a comunicação entre os órgãos central e setoriais de RH. Interessante notar que os Entrevistados 12 e 14, que são da Seplag, de certa forma, não discordam do Entrevistado 4, porque argumentam que as iniciativas de RH devem ser flexibilizadas e que os órgãos e entidades devem implementar as políticas adequando-as às especificidades das organizações, entretanto, também aludem que essa autonomia deve ser consentida e que a Seplag deve exercer um certo controle sobre a política de RH que é implementada em todas as instituições do Estado, conforme relatos supratranscritos nesta subseção.

Eu acho que os órgãos ainda veem a Seplag, como alguém que quer que você digira alguma coisa de cima para baixo. Eu não enxergo que os órgãos tenham a Seplag como uma parceira das políticas. Eu que lido muito com eles, eu sempre percebo que é como se: “A Seplag mandou e não perguntou para gente se era desse jeito”, “a Seplag definiu”. E eu sei que, também, as áreas de gestão de RH fazem diagnóstico, fazem reunião com os órgãos, chamam os órgãos a participar, mas eles já vão participar sempre com aquela ideia de que: “ah, já vai ter coisa para aumentar meu trabalho”, “já vem a Seplag enchendo de atribuição, coisa que eu não dou conta de fazer”. Até a comunicação fica prejudicada, porque as pessoas têm um entendimento que a Seplag ainda é controladora (E4).

Percebe-se, portanto, que o fator limitador para a flexibilização das políticas de gestão de pessoas é a ausência de abertura para o diálogo com as USRHs, por parte da Seplag — conforme já destacado pelo Entrevistado 3 — e não, simplesmente, a falta de uma comunicação mais clara ou assertiva — de acordo com a afirmação do Entrevistado 7. A ausência de uma estratégia dialógica na elaboração e implementação das iniciativas de flexibilização de RH, em alinhamento com as diretrizes do movimento do pós-Nova Gestão Pública, poderia contribuir

para a construção de processos genuínos de coconstrução das iniciativas de RH, promovendo um maior engajamento das USRHs e concomitante aproximação da Seplag.

No período de 2003 a 2020, alguns órgãos e entidades se destacaram por conseguirem flexibilizar as políticas de gestão de pessoas, sobretudo por contarem com equipe estruturada, dedicada e capacitada para fazê-lo. Os Entrevistados 12 e 14 destacam quais são alguns desses órgãos e entidades: Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Educação, o Sisema, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, a Fundação Ezequiel Dias.

No início, foram só oito órgãos, e acaba que fica sempre nos mesmos. Igual à educação, que adaptou lá no início 2005/2006, adaptou depois em 2010 e agora adaptou em 2020. Porque é um órgão que tem uma área para pensar em política de gestão de pessoas internamente. Outro órgão que tem um trabalho diferenciado é o SISEMA [Sistema Estadual do Meio Ambiente] que está inclusive, agora, pensando na adaptação também e na criação de uma metodologia específica para eles, mas você tem uma equipe estruturada. Eu acho que é um fator fundamental para esta flexibilização, é uma equipe preparada e qualificada lá na ponta, porque senão, não adianta, não adianta você falar que pode adaptar, porque senão ou a Seplag vai lá e adapta ou aquele órgão vai ficar eternamente utilizando o modelo que a área central estabelece (E14).

E a gente sabe que tem órgãos, o SISEMA, a Fazenda, a FUNED, o DEER, tem órgão que ao mesmo tempo usa bem essa essa flexibilização e caminha sozinho. E eu acho que a questão de ter recurso próprio também faz muita diferença, tanto para uma estruturação melhor da equipe, quanto para conseguir implementar esses projetos diferenciados. A Secretaria de Fazenda tem um PDL deles, que eles fizeram em 2019. Eu falo que a gente tem de um lado a Secretaria de Fazenda e do outro lado os reles mortais (E12).

Ainda que tenhamos órgãos e entidades preparados para implementar políticas de flexibilização de pessoas, muitas vezes, a aproximação entre o órgão central e as USRHs não ocorre, em razão de uma diretriz do governo para que a política seja implementada *top-down*, sem a possibilidade de escutar o RH, dada a sensibilidade da temática, conforme depoimento do Entrevistado 14 sobre uma iniciativa implementada no governo Zema.

... e a gente tivesse antecipado a discussão, o projeto não saia, porque eram tantos interesses envolvidos que a gente adotou uma estratégia diferente. A gente [pensou]: “Não vamos soltar, quando estiver lá a gente levanta os problemas que a redação que está lá pode gerar e nós vamos articulando aqui, para depois ir entrando com emendas”. (...) Quando não dá, é muito em função da sensibilidade daquele assunto. E, você tem uma diretriz de governo muito definida para aquilo, não dá para ficar consultando. (...) Quando vem essa diretriz de governo, o assunto é muito sensível. A gente não tem aberto para discussão e, às vezes, quando a decisão é muito rápida, a gente vai ter duas semanas para tratar aquele projeto de lei, daquele decreto... Mas, quando eu falo “sempre que possível, a gente está consultando”. ... sou uma defensora de a gente sempre envolver os órgãos, mas, às vezes, vem essas diretrizes e eu



tenho que ouvir: “... não vai dar para envolver órgão nisso, senão a gente não vai sair do lugar, a gente tem pouco tempo”. Mas acaba que tem hora que, depois que a política está sendo implementada, a gente tem um custo disso (E14).

Para a efetiva flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas, é preciso considerar um arranjo entre órgão central de RH, USRHs e gestores de equipes dos órgãos e entidades (LONGO, 2007). Ainda que haja uma perfeita concertação no arranjo entre órgão central e unidades setoriais de RH para a implementação da iniciativa de RH, são os gestores de equipes da linha executiva dos órgãos e entidades do governo de Minas Gerais que darão efetividade à política de gestão de pessoas. O órgão central vai dar as diretrizes gerais da política, as USRHs vão adaptar a política geral para atender às especificidades da organização, mas quem de fato vai implementar a iniciativa é o gestor de equipe, conforme relato do Entrevistado 2. É o gestor de linha executiva que dá significado à flexibilização de iniciativas de gestão de pessoas, porque ele é quem pode concretizar o sentido da política de RH num modelo de gestão estratégica de pessoas: contribuir para o alcance das estratégias da organização.

RH vai dar esse suporte, mas quem vai fazer a gestão de pessoas na ponta é o gestor. Ele que vai conseguir enxergar “de que perfil de profissional eu preciso?”, “de que ações de desenvolvimento eu preciso para conseguir entregar o resultado da minha equipe?” (E2).

A descentralização da iniciativa de RH dentro dos órgãos e entidades é que materializa a flexibilização da política de RH. Nesse sentido, conscientizar o gestor de equipe do seu papel de gestor de pessoas é um aspecto fundamental para a efetiva implementação das políticas de gestão de pessoas, como destaca o Entrevistado 12.

E na hora que eu falo: “Talvez a gente falhou na comunicação lá”, é porque não era gestão de pessoas que ia implementar o que estava sendo pensado, era cada um dos gestores dos órgãos e entidades. E se essas pessoas não têm consciência do que é e que recursos humanos não teve legitimidade e não teve como atuar como multiplicador de tudo que estava sendo transmitido naquele momento, a gente tem um problema mesmo na implementação. A gente tem uma implementação completamente centralizada, ela sai do topo aqui da alta gestão da Seplag, da área técnica, de especialistas, e cai mesmo no dia a dia dos órgãos e entidades, onde eu tenho a área de recursos humanos que vai estar induzindo esse processo, pelo menos deveria induzir esse processo, mas os principais atores são os próprios gestores, as equipes, os servidores (E12).

Um bom relacionamento e uma comunicação fluida e aberta entre as USRHs e os gestores de equipe são fundamentais para que a política de gestão de pessoas seja efetivamente implementada, conforme destacado pelo Entrevistado 12.

A comunicação interna do órgão afeta diretamente, quando eu falo que a comunicação do lado de cá é um gargalo, mas a comunicação interna também é. Do mesmo jeito, tanto para o bem como para o mal, se eu tenho uma boa comunicação, flui bem, se eu tenho uma má comunicação, o negócio não funciona (E12).

A capacitação desses gestores de equipe é uma estratégia relevante para o êxito da implementação das políticas de gestão de pessoas. O processo que a administração pública mineira adotou para a implementação das iniciativas de RH, durante todo o período de 2003 a 2020, começa com a sensibilização e capacitação do gestor, conforme relato do Entrevistado 4 que trata especificamente sobre mudança do modelo de avaliação de desempenho.

A área central sempre tem, como primeira iniciativa, a questão da capacitação do gestor e da sensibilização das pessoas dos órgãos. Sempre há um programa de sensibilização para as pessoas poderem conhecer o problema, saber o que está acontecendo. A gente está até mandando alguns e-mails falando das mudanças da Avaliação de Desempenho, que vão ocorrer daqui para frente. Isso nós já estamos em um processo de sensibilização. O próximo passo é a capacitação dos gestores. Essa é, como diz, a regrinha básica para a gente começar alguma coisa (E4).

O Entrevistado 3 relata o procedimento adotado pelo Sisema para capacitar os gestores de equipe dos quatro órgãos e entidades que integram o Sistema de Meio Ambiente no novo modelo de avaliação de desempenho. O processo de capacitação deve ser cuidadoso para assegurar que o gestor esteja preparado para implementar junto à sua equipe a iniciativa de RH.

O SISEMA vai fazer a divulgação do projeto para todas as casas, lá são quatro casas, e, depois disso, ele vai abrir uma agenda para que cada gestor que tiver dificuldade ou que queira se aprofundar no processo de avaliação, eles vão atender individualmente e ensinar todo o processo, orientar, questão de feedback, construção do PGDI, como que vai se dar... O PGDI ficou um pouco mais complexo, então eles [USRH] vão ensinar um por um. O RH tem esse papel, o órgão central desenha e eles ensinam mesmo, pegam pela mão e orientam (E3).

Ademais, o governo de Minas Gerais investiu fortemente na formação e no desenvolvimento de lideranças para esses gestores de equipes, desde a definição das competências gerenciais e da estruturação do programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG Minas) — marco importante na profissionalização dos gestores públicos mineiros (RIBEIRO *et al.*, 2011) —, na gestão 2007–2010. Tais iniciativas integravam as ações do projeto Estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos, que estava alinhado com as estratégias reformistas de RH apontadas por Kliksberg (1994) e OCDE (2001). No período 2011–2014, foi dada continuidade à formação dessas lideranças por meio do Circuito Líderes

em Ação. E, na gestão 2019–2022, o programa de Desenvolvimento de Lideranças (PDL do Transforma Minas) se destaca como ação de formação e desenvolvimento de ocupantes de cargos gerenciais.

Em face de todo o exposto, conclui-se que não só a capacidade dos dirigentes — do órgão central, das USRHs e dos gestores de equipe — influenciou a elaboração e a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira no período de 2003 a 2020 como, também, os arranjos que estabelecem entre si. Os relacionamentos entre a Seplag e as USRHs e entre essas e os gestores de equipe são cruciais para que a flexibilização das políticas de gestão de pessoas se concretize, uma vez que impactam a possibilidade e a capacidade dos órgãos e entidades adaptarem as diretrizes gerais das iniciativas de RH à realidade do órgão ou entidade bem como a velocidade com que o fazem (BHATTACHARYA *et al.*, 2005). Vale ressaltar, ainda, que esse tripé é formado por atores internos ao governo, o que garante maior governabilidade da administração pública para atuar no sentido de configurar um arranjo potente que influencie positivamente a implementação das políticas de flexibilização de pessoas.

Por fim, vale destacar que, na presente pesquisa, entre todos os fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas nos países da OCDE, identificados no referencial teórico, apenas dois não foram observados na experiência do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, quais sejam: agência responsável por implementar a reforma e uso de projetos-piloto. Minas Gerais não instituiu uma estrutura específica para implementar as reformas, a exemplo do que fez a administração pública federal no Plano Diretor da reforma do Estado em que houve a criação do Ministério da Administração Federal e reforma do Estado (MARE). Quanto ao uso de projetos-piloto, não obstante no estudo das diversas iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas ter sido verificada a implementação de algumas políticas de forma gradual em órgãos e entidades, não foi identificado na pesquisa documental, e tampouco no relatado nas entrevistas, que tal estratégia de implementação tenha influenciado a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira no período de 2003 a 2020.

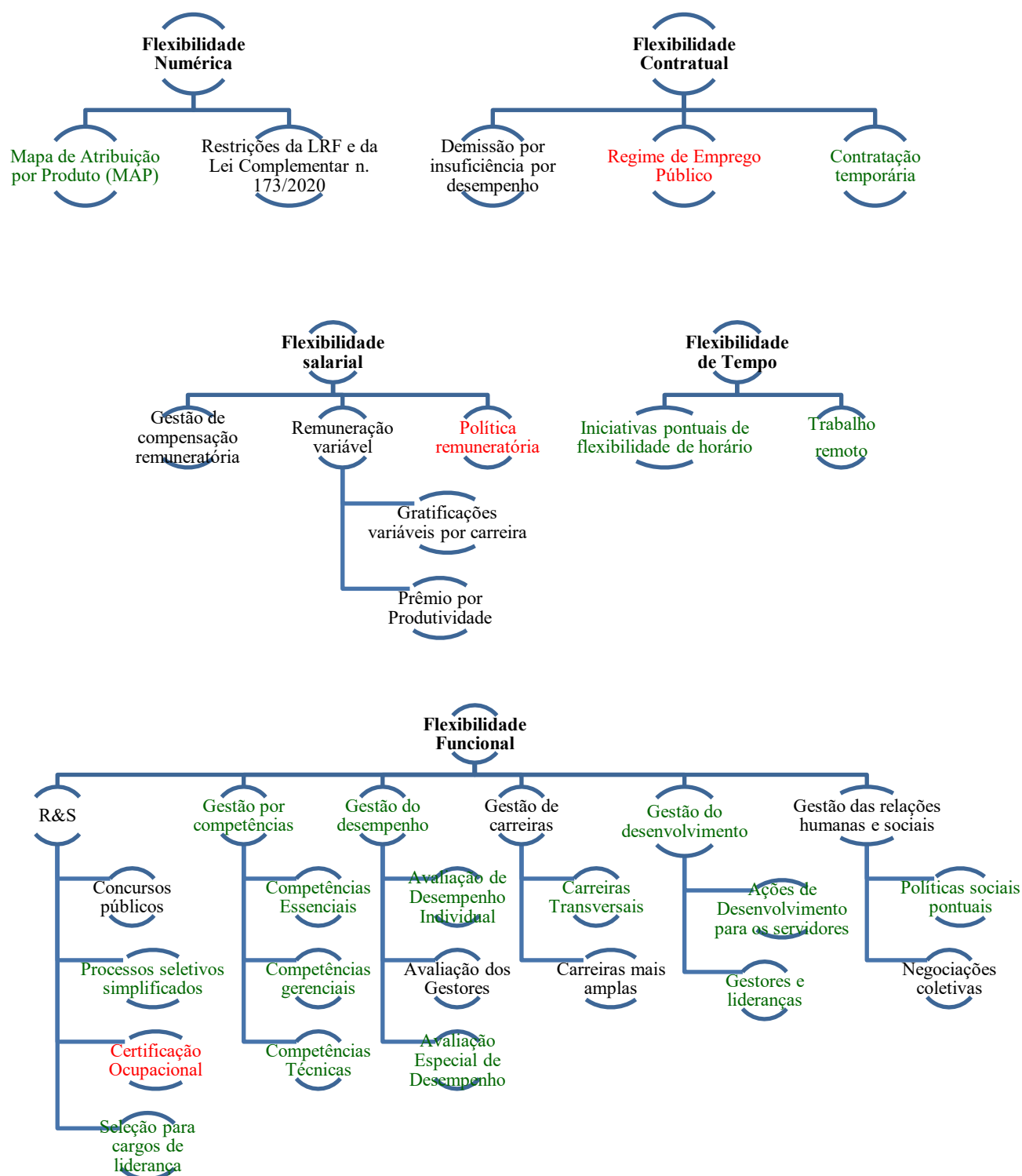
## **7.10 O movimento de flexibilização das políticas de de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020**

As diferentes políticas de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2020, sofreram influência de fatores diversos em intensidades, contextos e momentos distintos. Tais elementos impactaram positiva e/ou negativamente a trajetória de iniciativas inovadoras de RH no sentido de uma maior flexibilização. Vale ressaltar que, especialmente em países como o Brasil, que ainda apresenta um sistema administrativo pouco profissionalizado e permeado por práticas clientelistas e de corrupção (BID, 2014), considera-se, tal como proposto pela OCDE, a introdução de políticas inovadoras na área de gestão de pessoas como avanços rumo à flexibilização (LONGO, 2007).

Nesse sentido, pode-se observar que a Administração Pública mineira avançou na implementação de políticas de flexibilização de recursos humanos no período em referência. A Figura 2 sinaliza as trajetórias de tais iniciativas de gestão de pessoas rumo à flexibilização. As políticas de RH destacadas em verde são aquelas que avançaram no sentido de maior flexibilização; aquelas que estão na cor preta ainda não vislumbraram progressos para que sejam implementadas com flexibilidade, pelos órgãos e entidades, de forma ágil; e, aquelas que estão na cor vermelha chegaram a ser elaboradas, mas fracassaram ou foram implementadas e ficaram vigentes durante certo tempo, mas não tiveram continuidade.

No âmbito da flexibilidade numérica, destaca-se um avanço com a adoção do MAP, como metodologia de planejamento da força de trabalho capaz de ser facilmente implementada, de forma ágil, pelos diversos órgãos e entidades estaduais. Dentre as iniciativas de flexibilidade contratual, a contratação temporária também evoluiu para uma maior flexibilização. As políticas de flexibilidade de tempo destacaram-se por conseguirem avanços importantes, mesmo numa situação de grave contexto fiscal. É fato que a pandemia impactou substancialmente a implementação do trabalho remoto. Contudo, em Minas Gerais, tal iniciativa mostrou-se exitosa para grande parte dos órgãos e entidades.

Figura 2 – Políticas de Flexibilização de Gestão de Pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020



Fonte: dados da pesquisa.

No que se refere à flexibilidade funcional, as iniciativas de gestão por competências e gestão do desenvolvimento se destacaram positivamente como políticas de flexibilização de RH, que foram implementadas e permitiram as adaptações necessárias às especificidades dos diversos órgãos e entidades. Na gestão do desempenho, as iniciativas de avaliação especial de desempenho e de desenvolvimento individual dos servidores podem ser caracterizadas como iniciativas de flexibilização que possibilitaram ajustes à realidade dos órgãos e entidades e das respectivas carreiras. Os processos seletivos simplificados e a seleção para cargos de liderança também representam políticas de flexibilização de RH que atendem às necessidades específicas de provimento das organizações públicas da Administração mineira. Na gestão de carreiras, também foi observado um avanço de flexibilização com a implementação de carreiras transversais, com destaque para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). No âmbito da gestão das relações humanas e sociais, observou-se a implementação de algumas políticas sociais flexíveis, todavia de forma pontual e tímida, nos órgãos e entidades.

Algumas iniciativas de RH ainda são elaboradas e implementadas de forma centralizada pela SEPLAG. Nesse sentido, destacam-se as políticas que possuem impacto remuneratório, a exemplo daquelas referentes à flexibilidade salarial e à implementação de carreiras mais amplas. Não obstante, o esforço do governo de Minas Gerais em ampliar as atribuições das carreiras, no período de 2003 a 2006, esta iniciativa foi realizada de forma centralizada e não foi continuada no período que sucedeu a reestruturação de carreiras do choque de gestão. O agravamento do quadro fiscal do governo de Minas Gerais, sem dúvidas, corroborou para que tais políticas não avançassem rumo à flexibilização. No bojo destas iniciativas incluem-se as negociações coletivas, que, em sua maioria, versaram sobre reajustes salariais e manutenção e incremento de direitos e garantias dos servidores. Tais negociações são realizadas entre o órgão central de RH e os sindicatos. A avaliação de desempenho dos gestores também apresenta um modelo único definido de forma centralizada para todos os órgãos e entidades do estado.

Os concursos públicos, a demissão por insuficiência de desempenho e as medidas de flexibilidade numérica relativas ao descumprimento da LRF e às restrições impostas pela Lei Complementar n. 173, de 2020, também não apresentaram avanços no sentido de uma maior flexibilização, tendo em vista que são naturalmente engessadas pela rigidez legal do ordenamento jurídico brasileiro, não havendo possibilidade de atuação da esfera estadual de governo para modificar tais institutos.

Por fim, cabe destacar três iniciativas de RH que não se sustentaram no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020. O regime de emprego público foi objeto de lei aprovada na ALMG, mas sofreu tantas alterações que ficou totalmente desvirtuado, quando comparado à proposta original. Antes que houvesse tempo e interesse na sua implementação foi considerada inconstitucional a adoção de mais de um regime funcional para os servidores pelos entes federativos, o que impediu que efetivamente fosse implementada. A proposta de política remuneratória foi elaborada, mas não foi efetivamente implementada em razão da falta de condições financeiras do governo de Minas Gerais, dado o agravamento do quadro fiscal que acometeu o estado a partir de 2015. E, por último, a certificação ocupacional, que apesar de ser considerada uma iniciativa exitosa enquanto vigente, não resistiu à mudança de gestão de governo e foi descontinuada.

Conforme apresentado, não obstante alguns fracassos e algumas áreas de políticas de RH que apresentaram poucos avanços rumo à flexibilização, a Administração Pública mineira apresentou um trajetória exitosa na implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no período de 2003 a 2020.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas da administração pública realizadas nos países da OCDE inspiradas pelos movimentos da *New Public Management* e da pós-Nova Gestão Pública têm como eixo condutor a flexibilidade, considerando-se neste espectro a flexibilização das políticas de gestão de pessoas (LONGO, 2007). Na administração pública brasileira, as reformas administrativas são complexas, e sua compreensão só pode acontecer de forma plural por meio do intercruzamento de vários processos, que contemplam diversos caminhos e influências (ABRUCIO, 2020).

As políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público envolvem distintos contextos políticos e econômicos, estruturas e culturas administrativas, instituições, processos, atores e arranjos que fizeram com que os países apresentassem resultados distintos ao longo do tempo (LONGO, 2007). Dentre os diferentes atores envolvidos na política de gestão de pessoas, destacam-se a burocracia, o Executivo, o Legislativo, os sindicatos — todos com distintos interesses: ajuste fiscal, apoio político e permanência de direitos e garantias do funcionalismo, respectivamente. Tais atores atuam de forma autônoma e/ou articulam arranjos, em determinados momentos ao longo da história, na busca de interesses convergentes.

Acrescenta-se, ainda, que a reforma de Estado vivenciada no Brasil foi permeada pelo corporativismo, clientelismo e insulamento burocrático, característicos da administração pública brasileira (NUNES, 2017) e dos demais países da América Latina. Ademais, grande parte das reformas implementadas nos estados brasileiros, inclusive em Minas Gerais, foi implementada em um contexto de grave fiscal.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os fatores que influenciaram a elaboração, a implementação e a trajetória das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo do estado de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

Dada a necessidade de estudar as políticas de flexibilização de gestão de pessoas de forma sistêmica, tendo em conta os seus subsistemas, e de compreender os fatores que influenciaram tais iniciativas — considerando a complexidade e amplitude do tema que o ambiente do setor público agrega —, a adoção da perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico mostrou-se bastante adequada para a presente pesquisa. Sob tal perspectiva, foram analisados o posicionamento dos atores, como se relacionavam, os arranjos e a correlação de forças que foram configuradas ao longo do tempo, dados os diversos contextos, as estruturas e



os elementos da cultura administrativa do Estado, bem como os processos afetos às iniciativas de gestão de pessoas.

A análise das políticas de RH implementadas no período de 2003 a 2020 — organizadas pela tipologia de flexibilidades de Longo (2007) — possibilitou compreender quais fatores e como influenciaram as iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira, assim como cada tipo de flexibilidade.

A proposta de analisar os fatores de influência específicos em cada iniciativa de flexibilização de gestão de pessoas, abrangendo todas as tipologias de flexibilidade, foi bastante desafiadora, mas, ao mesmo tempo, relevante para que não se perdesse a visão integrada do modelo de gestão de pessoas do governo estadual mineiro, inclusive de como as políticas se articularam ao longo do tempo. Isto porque diferentes políticas de RH sofrem influência de fatores diversos, e, se tais políticas se conectam, é importante compreender os fatores que influenciam todas elas. Uma visão fragmentada das políticas de RH poderia gerar equívocos no mapeamento analítico dos fatores que impactam a flexibilização das políticas de gestão de pessoas, deixando de ser analisada a influência que determinado fator poderia exercer em uma iniciativa de RH conectada com a política de gestão de pessoas que estaria sendo analisada de forma isolada.

Assim, a escolha de analisar os fatores que influenciaram a flexibilização de todas as políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, num período tão extenso — de 2003 a 2020 —, é uma limitação da presente pesquisa, uma vez que impossibilitou uma análise mais aprofundada tanto dos fatores que impactaram uma política de RH específica quanto de determinado fator de influência. No entanto, como não há estudos prévios sobre a temática, que pudessem ancorar uma análise sistêmica dos fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais, a presente pesquisa priorizou a análise mais ampla do tema, consciente da impossibilidade de um maior aprofundamento dos fatores que foram cruciais em determinadas iniciativas de flexibilização de RH no período em referência.

Ao longo da pesquisa, foram evidenciados fatores que influenciaram o processo de elaboração e implementação das iniciativas de RH na Administração Pública mineira e que representaram justificativas para os avanços, estagnação e fracassos da flexibilização da política de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020.

Tais fatores foram mapeados a partir das experiências vivenciadas pelos países da OCDE, dentre os quais se destacam: as características do sistema administrativo; o sistema de

governo e a representatividade partidária; a diversidade de culturas administrativas; a legitimidade administrativa; a competência dos dirigentes e gestores públicos; o corporativismo e a força dos sindicatos (MANNING, 2009; LONGO, 2007; POLLIT e BOUCKAERT, 2000; SIEDENTOPF, 1990; MÖLTGEN, 2012; RUFFINI, 2000). Também foram considerados como aspectos de influência específicos do governo de Minas Gerais o impacto das experiências internacionais e do governo federal e o alinhamento ao planejamento estratégico do governo. O contexto fiscal foi um fator que justificou os movimentos de reforma administrativa inspirados pela *New Public Management*, mas também surgiu como um elemento contextual que influenciou a experiência mineira das políticas de flexibilização de gestão de pessoas.

Tais elementos conformaram diferentes arranjos ao longo do período de 2003 a 2020, impactando de formas e em intensidades diversas as várias iniciativas de políticas de flexibilização de gestão de pessoas elaboradas e implementadas no governo de Minas Gerais.

O sistema administrativo mineiro é permeado pelas características do sistema administrativo brasileiro — marcado pela rigidez do marco legal —, as quais influenciaram a cultura administrativa do Estado de Direito, demandando legislação para que as políticas de flexibilização de gestão de pessoas fossem efetivamente implementadas no governo de Minas Gerais. As esferas estaduais de governo ficaram com a competência legislativa bastante reduzida após a Constituição Federal de 1988. Não obstante, possuem um certo grau de liberdade para atuarem na elaboração e implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas. Assim, a rigidez do marco legal não pode ser usada como desculpa para que os governos estaduais não avancem na implementação de políticas de flexibilização de RH. Observou-se, ainda, um aparente paradoxo entre flexibilização e Estado de Direito, em Minas Gerais, tendo em vista que algumas políticas de flexibilização de RH só foram implementadas, porque havia uma legislação obrigando a realização daquela iniciativa. Ao mesmo tempo que a rigidez do marco jurídico pode interferir negativamente na flexibilização das iniciativas de RH, também pode ser um propulsor de tais políticas, em especial na realidade mineira, na qual, até 2003, a área de RH só se dedicava a atividades operacionais. Ademais, essa cultura do Estado de Direito é impactada pela predominância das estratégias *top-down* de implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Interessante notar que além de não poder se escusar de atuar na implementação de certas políticas de flexibilização de RH sob o pretexto da rigidez do marco legal brasileiro, tal fundamento pode ser utilizado como estratégia para implementação geral de iniciativas de RH.

No que se refere ao grau de rigidez do marco legal brasileiro, cabe destacar uma reflexão interessante relacionada à estabilidade do servidor. Minas Gerais é um dos poucos entes federativos que regulamentou a dispensa do servidor estável por insuficiência de desempenho desde 2003. Não obstante a flexibilização da estabilidade do servidor público mineiro, não houve qualquer caso de demissão por insuficiência de desempenho no período ora analisado. Será que 100% dos servidores públicos estaduais estáveis de Minas Gerais têm padrão de desempenho satisfatório frente à qualidade das políticas públicas e serviços prestados à sociedade? Se houve flexibilização da legislação referente à estabilidade do servidor em Minas Gerais, por que não se tem um caso sequer de demissão por insuficiência de desempenho num período de mais de 15 anos? Será que o grau de rigidez do marco legal é realmente um fator tão limitador da flexibilização das políticas de gestão de pessoas? Ou, a cultura administrativa e o próprio corporativismo do funcionalismo público mineiro é que, de fato, possam ter influenciado tal iniciativa de flexibilidade contratual? Na experiência mineira, a cultura do Estado de Direito impactou as políticas de flexibilização gestão contratual, mas também foram fatores de influência o corporativismo, a força dos sindicatos e a relação entre Executivo e Legislativo — forças políticas que atuaram de forma individualizada ou por meio de arranjos entre atores com o objetivo de proteger a estabilidade do servidor.

Outro aspecto preponderante na flexibilização das políticas de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais foi a centralização das políticas de RH que foi refletida na estrutura administrativa do Poder Executivo estadual mineiro e corporificada pela existência de um órgão central de recursos humanos. Tal centralização está mais alinhada com as reformas de primeira fase do Banco Mundial — que tinham como objetivo ajuste fiscal e redução do tamanho do Estado — do que com as diretrizes de flexibilidade de GRH da segunda fase.

Não restam dúvidas de que a presença de um órgão central de RH no governo de Minas Gerais foi essencial para definir diretrizes gerais da política de gestão de pessoas e para fortalecer o tema no âmbito da administração pública mineira, além de ter favorecido a padronização das normas. Esse centralismo, por vezes excessivo, pode dificultar as adaptações das iniciativas de RH necessárias a órgãos e entidades e, por consequência, a flexibilização das políticas de gestão de pessoas. No entanto, considerando as características das unidades setoriais de recursos humanos, esse centralismo também pode impulsionar que alguns órgãos comecem a implementar políticas de gestão de pessoas, ainda que as possibilidades de flexibilização possam ser restritas. Ao longo do período de 2003 a 2020, observou-se que a centralização cumpriu um papel de integração das políticas de flexibilização de gestão de

peçoas, sem prejuízo da possibilidade de adequação das iniciativas de RH em certos aspectos da política de gestão de peçoas. Outro elemento relevante refere-se à garantia de que as políticas de flexibilização de gestão de peçoas têm que abranger todo o funcionalismo, respeitadas as especificidades dos órgãos e entidades e das carreiras. Nesse sentido, o órgão central tem a importante função de assegurar um olhar mais sistêmico da política de gestão de peçoas do governo de Minas Gerais, bem como de coordenar a construção das diretrizes gerais e implementação de tais políticas. Pode-se considerar que o grau de maturidade das USRHs da maioria dos órgãos e entidades mineiros carece de um modelo centralizado de políticas de gestão de peçoas, não obstante esse centralismo ser indesejado quando se pensa em avanços no sentido da flexibilização das políticas de gestão de peçoas.

As iniciativas de gestão de peçoas em Minas Gerais também foram influenciadas pelas experiências internacionais e nacionais, em especial pelas políticas da administração pública federal. Trata-se de um fator de influência peculiar da experiência mineira. No entanto, podemos dizer que não temos um modelo isomórfico em Minas Gerais, uma vez que as políticas de gestão de peçoas não são uniformes entre a União e a esfera estadual de governo. Considerando-se o modelo de federalismo adotado no Brasil, Minas Gerais seguiu o seu caminho e se destacou (MANNING *et al.*, 2009) na implementação de políticas de flexibilização de gestão de peçoas, sendo considerada uma referência nacional em políticas de RH desde o choque de gestão. Esse movimento de entes subnacionais implementarem reformas de forma independente do governo central é destacado por Kamarck *et al.* (2009) e Hays e Sowa (2006) ao tratarem da influência que o grau de descentralização dos países pode exercer na implementação de reformas administrativas.

Assim como em outros países, um dos fatores que provocou a priorização de políticas de flexibilização de gestão de peçoas na administração pública mineira foi a crise fiscal. Contudo, ao mesmo tempo que atuou como um impulsionador das iniciativas de flexibilização de gestão de peçoas, exercendo uma influência positiva, o contexto de crise fiscal também funcionou como limitador da implementação de políticas de flexibilização de RH que demandavam recursos financeiros para serem efetivamente implementadas. Neste aspecto, observa-se uma aderência ao argumento de Rezende (2002) ao apontar a existência de uma dicotomia entre flexibilização e medidas de ajuste necessárias, num contexto de crise fiscal. Considerando que tais medidas demandam maior controle sobre os meios e procedimentos no interior da burocracia; medidas de flexibilização apresentam propostas de mudança institucional que demandam menos controle e estão alinhadas com a adoção de novos modelos

gerenciais fundamentados em uma cultura mais autônoma e que podem incorrer em custos na sua adoção. O argumento de maior controle foi associado à maior necessidade de regulamentação de algumas políticas de flexibilização de gestão de pessoas, em especial aquelas que têm repercussão financeira, numa configuração que aproxima dois fatores que influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas Gerais: o sistema jurídico administrativo, marcado pela rigidez do marco legal, e o contexto fiscal. Pode-se concluir por uma certa superação da dicotomia entre flexibilização e medidas de ajuste fiscal, a favor desta, em se tratando de iniciativas de gestão de pessoas que tenham impacto financeiro. Ressalta-se que o agravamento do quadro fiscal do governo de Minas Gerais foi, em grande parte, fruto de decisões da própria Administração Pública mineira, por meio da implementação de iniciativas de RH que concederam aumentos salariais para certas categorias profissionais, o que fez com que no período de 2003 a 2020 a folha de pagamento do estado aumentasse em aproximadamente dez vezes.

O alinhamento das iniciativas de RH com a estratégia de governo é outro fator contextual que impactou positivamente a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas e foi identificado, na presente pesquisa, como um elemento de influência específico da experiência mineira. Tal alinhamento, ainda que considerado sob o aspecto formal constante dos instrumentos de planejamento governamental, foi observado, especialmente, nas duas gestões do governador Aécio Neves — 2003 a 2006 e 2007 a 2010 — bem como na atual gestão (2019–2022). Esse alinhamento, associado à continuidade do pensamento político-ideológico que foi vivenciada no período de 2003 a 2014 — ainda que, na gestão 2011–2014, tal alinhamento estratégico formal não tenha sido observado —, foi importante para consolidar várias iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira. Ressalta-se, ainda, que o alinhamento estratégico decorre do apoio da alta liderança do governo para a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Ademais, esse alinhamento estratégico pode contribuir para que as iniciativas de RH contribuam para o alcance da estratégia das organizações (WRIGHT e SNELL, 1998). E, para contribuírem efetivamente para os resultados de governo, precisam ser flexibilizadas, ou seja, adaptadas às especificidades dos órgãos e entidades (BHATTACHARYA *et al.*, 2005), sobretudo, se considerarmos a grande dimensão dos governos e a diversidade de organizações e carreiras que o integram.

Além dos elementos contextuais, o posicionamento e o arranjo entre alguns atores nos diversos contextos influenciaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo

de Minas Gerais, a exemplo do Poder Legislativo e das relações que foram construídas com o Executivo no período de 2003 a 2020. O apoio político dos deputados na Assembleia Legislativa, a formação de maioria na Casa Legislativa mineira e a relação entre o Chefe do Executivo e do secretariado com os deputados estaduais são fatores que influenciaram a flexibilização das políticas de gestão de pessoas no mencionado período. Esse arranjo entre Legislativo e Executivo exerce forte influência na elaboração das políticas de flexibilização de pessoas e envolve intensa negociação de interesses distintos entre os poderes, não necessariamente divergentes, que busquem conciliar a aprovação dos projetos de lei de interesse do governo e manutenção ou aumento da base política dos deputados. Ressalta-se, contudo, que essa possível convergência de interesses entre Executivo e Legislativo não necessariamente representa o interesse público, da sociedade.

A alta liderança e a intensidade do apoio que ela conferiu às políticas de flexibilização de gestão de pessoas influenciaram a implementação de tais iniciativas na administração pública mineira, conferindo-lhe maior ou menor legitimidade administrativa. O apoio da alta liderança tem um efeito propagador junto aos dirigentes máximos de órgãos e entidades do governo de Minas, o que amplifica a sua influência. Nesse sentido, vale destacar o aprendizado acumulado pela alta liderança das gestões estaduais do PSDB no período de 2003 a 2014. Observou-se que, quando o apoio da liderança foi maior, a implementação da política de flexibilização teve mais êxito, em comparação com outros governos ou órgãos e entidades que contaram com menor apoio das lideranças ao longo do período de 2003 a 2020. Todavia, juntamente ao apoio da alta liderança, também foi identificada a predominância da estratégia *top-down* de implementação das iniciativas de flexibilização de RH. Além disso, as mudanças de gestão e as rupturas do espectro político-ideológico dos governantes que passaram pela administração pública mineira também impactaram as políticas de flexibilização de gestão de pessoas, com destaque para a ruptura ocorrida quando o PT assumiu o governo de Minas Gerais em 2015.

Foi notado, também, que não só o espectro político ideológico do Chefe do Poder Executivo importa, como também o grau de afinidade que consegue construir com os deputados, extrapolando, não raras vezes, o relacionamento institucional. Verificou-se que o relacionamento com o Legislativo deve ser cuidadoso e fundamentado numa relação respeitosa e dialógica, com apresentação de fundamentação técnica e política para a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas. Também foi identificado que, no relacionamento entre Executivo e Legislativo, se houver ganho para o servidor, não se discute

se a política é de flexibilização de gestão de pessoas e tampouco a ideologia que a fundamenta, uma vez que os deputados não querem perder o apoio político dos servidores, que os pressionam individualmente, ou de forma organizada, por meio de sindicatos ou associações representativas das diversas categorias do funcionalismo. Todavia, se a política não vai trazer benefícios para o servidor, a discussão dos fundamentos da iniciativa de gestão de pessoas acontece no âmbito do Legislativo com o envolvimento de sindicatos e servidores. Em tais situações, inclusive, foi importante o Executivo priorizar a pauta de projetos de lei que deseja aprovar na Assembleia — apresentando um conjunto de propostas e escolhendo um núcleo duro que desejava aprovar e outro grupo de projetos de lei de que estaria disposto a “abrir mão” — tendo em vista que ainda que o governo tivesse o apoio da maioria dos deputados, dificilmente conseguiria que todos os projetos fossem aprovados.

O corporativismo foi outro fator que influenciou significativa e nocivamente as políticas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, por se tratar de um corporativismo que busca defender certas categorias profissionais e não o interesse coletivo. Não obstante uma atuação relativamente dispersa e pontual ao longo do tempo, a influência do corporativismo teve impactos significativos na implementação da política remuneratória e na possibilidade de redução das grandes distorções salariais entre carreiras, ação que deve ser considerada como pressuposto para que houvesse implementação de iniciativas de flexibilidade salarial na administração pública mineira. Esse corporativismo foi exercido especialmente pelas carreiras de segurança pública, em especial pelos militares, e pelas carreiras da elite burocrática do governo do estado, a exemplo da carreira da Fiscalização Fazendária e dos Procuradores de Estado em gestões distintas no período de 2003 a 2020. Tais carreiras corporativas, em especial a de segurança pública, não exerceram pressão política em todas as gestões de forma regular. Talvez, este fato não esteja relacionado a uma eventual diferenciação de poder e pressão sobre determinado Chefe do Poder Executivo que passou pela administração pública mineira, mas porque foram concedidos, em determinados momentos, aumentos escalonados por ano, o que pode ter contribuído para um eventual alívio do exercício dessa pressão corporativista a determinados governadores nesses períodos.

Além do corporativismo, a força dos sindicatos influenciou bastante as políticas de flexibilização de gestão de pessoas implementadas no governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2020, em especial as iniciativas relacionadas à concessão ou retirada de direitos e benefícios dos servidores, sobretudo de natureza pecuniária. Nesse período, o contexto de crise

fiscal interferiu na relação entre governo e entidades sindicais. Destaca-se a influência exercida pelo sindicato dos profissionais da Educação nas gestões de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018, com a realização da maior greve que Minas Gerais já vivenciou na sua história, implementação do regime do subsídio e do piso da Educação e retorno ao regime remuneratório para a categoria, que contempla, além do vencimento básico, outras gratificações e adicionais. Ademais, a forma como o governo se posicionou na relação com os sindicatos também ajudou a definir os contornos da influência das entidades representativas dos servidores na elaboração e implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas. Também se observou que as entidades representativas dos servidores não têm coesão e, na maioria das vezes, disputam interesses diversos e concorrentes entre si: são vários sindicatos, defendendo categorias distintas, com poderes de influência diferenciados. Na influência do corporativismo e da força dos sindicatos, a administração pública mineira vivenciou momentos de disputas de interesses entre as forças corporativas e os sindicatos, às vezes representantes da mesma categoria profissional.

Por fim, vale destacar que a capacidade dos dirigentes — do órgão central, das USRHs e dos gestores de equipe — influenciou a elaboração e, especialmente, a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas na administração pública mineira no período de 2003 a 2020, não só de forma isolada, mas especialmente pelos arranjos que estabeleceram entre si. Merece destaque o relacionamento estabelecido entre a Seplag e as USRHs dos órgãos e entidades, que é tão fundamental para o êxito da flexibilização das iniciativas de gestão de pessoas. O papel muitas vezes de controle exercido pela Seplag, a falta de abertura para a construção conjunta das políticas de RH, em grande parte do período, a ausência de um diálogo genuíno e construtivo e o distanciamento entre órgão central e unidades setoriais de recursos humanos influenciaram de forma negativa a implementação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas.

Ademais, problemas estruturais como falta de capacitação técnica dos servidores das USRHs e sucateamento da área de RH geram um impacto negativo. A ausência de uma visão estratégica por parte dos servidores da área de RH, bem como do dirigente máximo do órgão ou entidade, também influenciou negativamente a flexibilização das políticas de gestão de pessoas. Isto fez com que poucos órgãos e entidades efetivamente flexibilizassem as iniciativas de gestão de pessoas à realidade da sua organização no período de 2003 a 2020.

Nesse sentido, a relação entre as USRHs e os gestores de equipe é primordial para que a flexibilização das políticas de gestão de pessoas se concretize. É importante que toda a cadeia



de gestores esteja devidamente preparada pelas USRHs para a execução das iniciativas de RH; e o papel da alta direção dos órgãos e entidades é fundamental para que isto aconteça. No entanto, este alinhamento e preparação dos gestores de linha para implementarem as iniciativas de RH não foram observados como satisfatórios no período ora analisado. Pacheco (2017) aponta que a omissão dos gestores de equipes no que se refere à gestão de pessoas é um dos principais fatores que impactam negativamente a flexibilização de políticas de gestão de pessoas, tal como definida por Bhattacharya *et al.* (2005), uma vez que eles não se consideram responsáveis pela função de gestores de pessoas, da própria equipe.

A implementação de políticas de RH é um processo político que possui diferentes atores, com interesses distintos, que atuam em contextos também diversos, os quais não podem ser desconsiderados. Alguns contextos e arranjos se destacaram na análise dos fatores que influenciaram as iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas observadas no governo de Minas Gerais, no período ora analisado. Tais arranjos revelam correlação de forças que merecem atenção de futuros governos que pretendam apresentar propostas semelhantes. Na elaboração das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, é importante o apoio da alta liderança, mas, preferencialmente, deve-se buscar uma estratégia dialógica de coconstrução. Nesse sentido, o órgão central de RH deve exercer um papel de coordenador das grandes diretrizes da política e de consultor para as USRHs, as quais devem construir um diálogo genuíno e relação de confiança com o órgão central. Para tanto, o órgão central de gestão de pessoas não deve exercer um papel de controle, mas de facilitador do processo de construção da política, garantindo sua abrangência para todos os servidores e respeitando as especificidades dos órgãos e entidades.

É importante evitar o excesso de centralização das decisões sobre as políticas de gestão de pessoas no órgão central de RH, para que as iniciativas não sejam engessadas por aqueles que detêm o conhecimento técnico sobre o tema, minando as possibilidades de diálogo e coconstrução da política de gestão de pessoas. Também é fundamental envolver as entidades representativas dos servidores nesse processo de construção dialógica. Ressalta-se que não basta o órgão central convidar todos esses atores para apresentar a política de RH. A solução não está apenas num processo de comunicação mais assertivo ou na compreensão da iniciativa de gestão de pessoas por parte desses atores, mas, sobretudo, na possibilidade de abertura ao diálogo e de construção conjunta de políticas de gestão de RH mais flexíveis.

Ainda no processo de elaboração da política de flexibilização de gestão de pessoas, é importante considerar o Legislativo como ator fundamental desse arranjo. A forma cuidadosa

e com embasamento técnico com que o governo prepara e apresenta a proposta para a Casa Legislativa bem como as formas respeitadas, abertas ao diálogo e atenciosas com as quais o Executivo relacionar-se-á com os deputados são significativas para a construção de soluções conciliadoras de interesses entre tais atores. Essa concertação com os atores externos à administração pública — sindicatos e Legislativo — demanda análise prévia do contexto vivenciado e planejamento da estratégia de articulação e alocação do capital político do Executivo.

Na definição da estratégia de implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas, o Poder Executivo também deve atentar para as formas de lidar com a influência negativa das práticas corporativas. Assim, em caso de eventuais pressões políticas de corporações mais fortes, talvez seja importante tratar com mais transparência todo o processo de negociação de políticas de RH entre todas as carreiras do Executivo e com a própria sociedade. A eventual exposição das desigualdades existentes entre as carreiras pode gerar um constrangimento dessas corporações e um conseqüente enfraquecimento da pressão que exercem sobre o governo.

No processo de implementação das políticas de gestão de pessoas, o arranjo que integra o tripé órgão central, USRHs e dirigentes dos órgãos e entidades é de suma relevância. Novamente, nesta seara, há maior governabilidade da administração pública, para definir uma estratégia de atuação, por serem todos atores internos. O órgão central deve assumir uma posição de consultor frente às USRHs, e não de controlador da política, apoiando-as, quando necessário, na adequação das iniciativas de RH às especificidades da organização. Ademais, as USRHs e os gestores de equipes devem estar devidamente capacitados e conscientes dos respectivos papéis para executar as políticas de gestão de pessoas. Ressalta-se ainda que o órgão central, no seu papel de coordenação, deve zelar para que a flexibilização das políticas de RH, especialmente aquelas que têm impacto financeiro, seja implementada de forma autônoma, mas respeitadas as diretrizes gerais, para que não haja excessos de autonomia que possam gerar prejuízos ao erário.

Por todo o exposto e para além dos resultados da análise referente aos fatores que influenciaram a elaboração e a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas na Administração Pública mineira, no período de 2003 a 2020, a presente pesquisa também apresentou a trajetória das iniciativas de recursos humanos, suprimindo as lacunas dos registros teóricos e administrativos, a partir dos depoimentos dos entrevistados. Nesse sentido, também revela uma tentativa de registrar a experiência mineira trazendo a perspectiva de atores

externos com visões diferentes da burocracia do Executivo — como representantes sindicais e servidores do Poder Legislativo —, o que pode minimizar o viés de *white papers* presente em muitos registros da trajetória da política de gestão de pessoas na administração pública do governo de Minas Gerais.

Minas Gerais é um ente nacional brasileiro que ganhou notoriedade em relação à implementação de um conjunto de iniciativas de reformas do setor público, em razão do choque de gestão (MANNING *et al.*, 2009), que possui como um dos fundamentos a implementação de iniciativas de gestão de recursos humanos. No período de 2003 a 2014, Minas Gerais teve um governo de continuidade do mesmo partido, o que favoreceu a implementação e a consolidação de algumas políticas de flexibilização de gestão de pessoas. No entanto, sofreram influências diversas que impactaram de formas também diferentes cada uma das políticas de flexibilização de gestão de pessoas, ao longo do período de 2003 a 2020.

Compreender e analisar a complexidade desses arranjos e a correlação de forças políticas nesses diversos contextos pode contribuir para a definição de uma estratégia efetiva em favor do aprimoramento das iniciativas de flexibilização da gestão de pessoas na administração pública mineira, para que, de fato, possam ser implementadas e favorecer o alcance dos resultados estratégicos do governo.

Ademais, mesmo considerando-se as especificidades do governo de Minas Gerais, essa análise estratégica dos fatores de influência, objeto da presente pesquisa, também pode servir como referência para implementar a políticas de gestão de pessoas mais flexíveis em outros entes federativos brasileiros, tendo em vista a semelhança das características culturais típicas da administração pública brasileira. Não obstante a complexidade do tema e das configurações que o conformam, o presente estudo buscou elucidar quais são os fatores relevantes a serem observados e trabalhados e de quais formas podem impactar o processo de flexibilização da política de gestão de pessoas para que seja mais efetivo. A estratégia dialógica, elemento marcante do movimento do pós-Nova Gestão Pública, é um elemento fundamental a ser considerado por governos que pretendem implementar políticas de flexibilização de gestão de pessoas no âmbito das reformas de Estado.

Por fim, uma vez que está em discussão uma nova reforma administrativa no âmbito da administração pública nacional, que vai impactar todos os estados e municípios brasileiros, a reflexão sobre os fatores que influenciariam a implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas — as quais compreendem o núcleo das medidas reformistas propostas por meio da PEC n.º 32, de 2020 — pode trazer contribuições importantes para que os entes

federativos brasileiros definam, com maiores chances de assertividade, a estratégia de implementação das suas respectivas reformas, sobretudo, tendo em vista a escassez da literatura brasileira sobre o tema.

## 9. REFERÊNCIAS

ABRÃO, A. C.; FRAGA NETO, F.; SUNDFELD, C. A. A reforma do RH do governo federal. Série Panorama Brasil. Sumário Executivo. São Paulo: Oliver Wyman, 2019. Disponível em: <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/Brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-governo-Federal.pdf>.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: Cadernos ENAP; n. 10. (52 p). Brasília: Fundação Escola Nacional de administração pública, 1997.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (Orgs.) reforma do Estado e Administração Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de administração pública, v. 41, núm. esp., 2007.

ABRUCIO, F. L. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois? In: Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios. CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs) Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Burocracia e Política no Brasil. LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. PACHECO, R. S. (Orgs.). São Paulo: Editora FGV, 2010.

AGÊNCIA MINAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Publicada em 9 de abril de 2021. Disponível em <http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/indice-de-transformacao-digital-do-governo-de-minas-atinge-70>.

AGÊNCIA MINAS. Secretaria de Estado de Saúde. 2018. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/ngc/story/10695-governo-de-minas-gerais-cria-programa-e-promove-seminario-sobre-aposentadoria>

ALBUQUERQUE, L. G.; LEITE, N. P.; DA SILVA, L. M. T. Estimulando o debate sobre a gestão estratégica de pessoas. In: Revista de Administração de Empresas - RAE, v. 49, n. 4, p. 482-483, 2009.

ALONSO, Jose M.; CLIFTON, Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel. Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. Public Management Review, v. 17, n. 5, p. 643-660, 2015.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. PEC n.º 57/2020. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2003&n=48&t=PEC&aba=js\\_tabTramitacao](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2003&n=48&t=PEC&aba=js_tabTramitacao). Consultado em 24/03/2021.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. PL n.º 2.578/2008. 2008. Disponível em:

[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2008&n=2578&t=PL&aba=js\\_tabDocs](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2008&n=2578&t=PL&aba=js_tabDocs). Consultado em 31/03/2021.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. PL n.º 2150/2020. 2020a. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?pagina=2&a=2020&n=2150&t=PL&aba=js\\_tabTramitacao](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?pagina=2&a=2020&n=2150&t=PL&aba=js_tabTramitacao). Consultado em 1º/04/2021.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. PLC n.º 26/2003. 2003. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2003&n=26&t=PLC](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2003&n=26&t=PLC). Consultado em 27/03/2021.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. PLC n.º 28/2003. 2003a. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2003&n=28&t=PLC&aba=js\\_tabVisao](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2003&n=28&t=PLC&aba=js_tabVisao). Consultado em 30/03/2021.

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Atividade Parlamentar. Tramitação de projetos. Mensagem ao PLC n.º 39/2013. 2013.

AMINZADE, R. Historical Sociology and Time. In: *Sociological Methods and Research*, 20, 1992.

ANASTASIA, A. A. Antecedentes e a origem do choque de gestão. In: *choque de gestão*. Orgs.: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. GUIMARÃES, T. B. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, A. A. Minas de todos os mineiros. As redes sociais de desenvolvimento integrado. Plano de Governo 2011-2014, 2010.

ARAÚJO, J. M. de; ALEIXO, M. I. N. Aplicação do princípio da eficiência administrativa em face da estabilidade dos servidores públicos civis da União. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 111, abr 2013. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13122&revista\\_ca\\_derno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_ca_derno=4)

ARAÚJO, M. R. M. de; MORAIS, K. R. S. de. Precarização do trabalho e o processo de derrocada do trabalhador. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 2017, vol. 20, n. 1, p.1-13.

ARMSTRONG, A.; FOLEY, P. Foundations for a learning organization: organization learning mechanisms. *The Learning Organization*, vol. 10 n. 2. 2003. pp. 74-82.

ATKINSON, J.; MEAGER, N. *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*. Londres, NEDO, 1986.

BARBERIS, P. The new public management and a new accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-470, 1998.

BARBOSA, J. Sem apoio, projetos de lei de Zema emperram na Assembleia. *Jornal O Tempo*. Belo Horizonte, 25 de setembro de 2019.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. V. 47, nº3 (setembro/dezembro 1996).

BARNEY, J.; Wright, M.; Kitchen, D. J.. The resourced-based view of the firm: Ten years after 1991. *Journal of Management*, 27(6), 625-641, 2001.

BARON, J.; KREPS, D. Strategic human resources: Frameworks for general managers. New York: John Wiley, 1999.

BARRETO, I. Dynamic Capabilities: A Review of Past Research and an Agenda for the Future. *Journal of Management*, 36(1), 256–280, 2009.

BARROS, B.; PRATES, M. O estilo brasileiro de administrar. São Paulo: Atlas, 1996.

BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais); PUBLIX, I.. Do choque de gestão à Gestão para Cidadania. 10. Anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

BERGER, P.; e LUCKMANN, T. The Social Construction of Reality. New York, Anchor, 1966.

BERTRAND, O. Problemática. In: \_\_\_\_\_ Avaliação e Certificação de Competências e Qualificações Profissionais. Brasília: UNESCO/IPE, 2005.

BHATTACHARYA, M.; GIBSON, D.E.; DOTY, D.H. The Effects of Flexibility in Employee Skills, Employee Behaviors, and Human Resource Practices on Firm Performance. In: *Journal of Management*, 2005, 31, 622–640.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2014.

BID - DRP. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Koldo Echebarria Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., 2006.

BLACK, J.; UPCHURCH, M. Public sector employment. In: HOLLINSHEAD, G.; NICHOLLS, P.; TAILBY, S. (eds) Employee Relations. London: Financial Times Management, 1999.

BLÖNDAL J.R. Market-type mechanisms and the provision of public services, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), 79-106, 2005.

BOYATZIS, R. E. The competent Manager: A Model for Effective Performance. Nova York, John Wiley and Sons., 1982.

BRAGA, Daniel Santos; DUARTE, M. R. T. Remuneração docente em minas gerais: vicissitudes na trajetória do cumprimento da meta 17 do PNE e do PEE. Resumo Expandido. In: CONAPE, 2018, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte, 2018. Disponível em:

<<http://fnpe.com.br/relacao-de-trabalhos-academicos-inscritos-e-aprovados/>>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRANDÃO, H.; GUIMARÃES, T. Gestão de competência e gestão de desempenho – Tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BREDIN, K.; SÖDERLUND, J. Reconceptualising line management in project-based organisations: The case of competence coaches at Tetra Pak. *Personnel Review*, vol. 36 n. 5, 2007. pp. 815-833.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Entrevista concedida a Folhapress em 2 de janeiro de 2020. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/01/reforma-fiscal-do-servico-publico-e-possivel-diz-bresser-pereira-ck4wkdhkg00xq01od0cq2c72c.html>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *reforma do Estado e administração pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, n. 2, 2011.

BRITO, M., BRITO, V. G. P.; ALVES, M. C. Avaliação de desempenho e a liturgia do poder disciplinar: Um estudo de caso. In: *Anais do XXIV EnANPAD*. Florianópolis, 2000.

BROWN, K.; RYAN, N. Redefining Government - Community Relations through Service Agreements. *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 9(1), 2003.

BROWN, Kerry. Human Resource Management in the Public Sector. *Public Management Review*. Vol. 6, n.º 3: 303-309. 2004.

BRUGUÉ, Quim. Uma administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa. In: *Participación ciudadana...para una administración deliberativa*. Gobierno de Aragón: 2009. Consultado em 10/10/2016, de file:///C:/Users/m613253/Downloads/libro\_dgpc.pdf

BRUNO, R. M.; OLMO, M del. *Servidor Público. Doutrina e Jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *REGE: São Paulo*, v. 20, n. 1, p. 61-78. 2013.

CARDONA, F. Performance Related Pay in the Public Service In: *SIGMA. Support for Improvement in Governance and Management*. A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU. Abril, 2007.



CARNEIRO, R. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, R., BRONZO, C.; COSTA, B. (Org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO FILHO, J.dos S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2007.

CASTELLS, Manuel. *Hacia el estado red? Globalización economica e instituciones politicas em la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado” organizado pelo Ministério de Administração federal e reforma do Estado. República Federativa do Brasil. São Paulo: 1998.

CAVALCANTE, P. Transformações contemporâneas no Estado Brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança? n: *Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios*. CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs) Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. In: *REVISTA de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. Rio de Janeiro, 51(1). pp. 1-26, jan. - fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>.

CAYER, J.. *Public personnel administration*. New York: St. Martin's, 2004.

CEPAL. *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, Sergio Bitar, Serie Gestión Pública N°78, 2014.

CHRISTENSEN, T; LAEGREID, P. *Reform og lederskap (Reform and Leadership)*. Oslo: Universitetsforlaget. 2002.

CLAD. *La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana, 2010. Disponível em: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve).

CLAD; UN/DESA. *Carta Iberoamericana de la Función Publica*. Aprovada pela V Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e reforma do Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 26-27 de junho de 2003.

CLARKE, T. “Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability”, texto apresentado ao Institut fur Wirtshafts und Sozialforschung Chemnitz, Germany, 1993.

COELHO, F.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. In: *Revista di Serviço Público*. Brasília: 69. Edição Especial Repensando o Estado Brasileiro. dez 2018, pp. 151-180.

COGGBURN, J. The effects of deregulation on state government personnel administration. *Review of Public Personnel Administration*, 20(4), 24-39, 2000.

COMISSÃO EUROPÉIA. Green Paper: Partnership for a New Organization of Work. Bruxelas, European Commission, 1997.

COMPTON, R. Towards and Integrated Model of Strategic Human Resource Management – An Australian Case Study. *Research and Practice in Human Resource Management*, 17(2), 2009. pp. 81-93.

COMUNITAS. Reformas e gestão de pessoas no Setor Público. Guia prático para Municípios e Estados a partir das Experiências de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Fevereiro de 2021.

CONDREY, S. Toward strategic human resource management. In S. Condrey (ed.), *Handbook of human resource management in government* (pp. 1-14). San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO (CGE). Corregedoria-Geral. Manual de Apuração de Ilícitos Administrativos. Minas Gerais, 2020.

CORIAT, B. Automação programável: Novas formas e conceitos de organização da produção. In: SCHMITZ, H.; CARVALHO, R. (Eds.) *Automação, competitividade e trabalho: A experiência internacional*. São Paulo: Hucitec, 1988.

COSTA, Josielli Teixeira de Paula; COELHO, Clayton Lúcio; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A Implementação do Piso Salarial Profissional Nacional em Minas Gerais: entre o dito, o feito e o escrito. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, [S.l.], v. 10, fev. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90393/56052>>. Acesso em: 27 maio 2021.

COSTA, M. O. M. A relação Executivo Legislativo em Minas Gerais. Monografia de conclusão do Curso de administração pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

COSTIN, Cláudia. administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CROZIER, M. Datos elementales de un circulo vicioso burocrático. In: RAMIÓ, C.; BALLART, X. (Org.). *Lecturas de teoria de la organización*. Madrid: BOE/INAP, 1993, v. 1.

CUNNINGHAM, I.; HYMAN, J. Developing human resource responsibilities to the line: beginning of the end or a new beginning for personnel?, *Personal Review*, 28(1/2), pp. 9–27, 1999.

DAHL, Robert. *Análise política moderna*. Brasília: Editora UNB, 1988.

DANNEELS, E. Organizational antecedents of second-order competences. *Strat. Mgmt. J.*, 29, 2008, pp. 519-543.

DANNEELS, E. Trying to become a different type of company: Dynamic capability at Smith Corona. *Strategic Management Journal*, 32, 2010, pp. 1–31.

DAVIS, P.G.; BIONDINI, I. V. F. Endividamento Público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 23, n. 76, set/dez., 2018. pp. 413-435.

DENISON, D. R. Organizational culture and organizational effectiveness: A theory and some preliminary empirical evidence. In: *Academy of Management*, 1989, pp. 168-272.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Diário do Legislativo. Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Comissão especial para emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição no 48/2003, em 24/6/2003.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Diário do Legislativo. Ofícios. Ata da 26ª reunião ordinária da 3ª sessão legislativa ordinária da 16ª legislatura, em 16/04.2009.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Diário do Legislativo. Pronunciamentos. 36ª Reunião Ordinária, 27 de maio de 2003a.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Diário do Legislativo. Pronunciamentos. 24ª Reunião Ordinária, 24 de abril de 2013.

DIAS, I. A. de M. Gestão por competências no setor público. Estudo de caso no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em administração pública. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2013.

DIAZ, J. J. Public Sector Downsizing. In: Analyzing the Distributional Impact of Reforms. A practitioner's guide to pension, health, labor markets, public sector downsizing, taxation, decentralization, and macroeconomic modeling. Editado por: Aline Coudouel e Stefano Paternostro. (World Bank), cap. 4, pp. 213-253, 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W W. Introdução. In: \_\_\_\_\_. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-75.

DINIZ, E. Apresentação. In: DINIZ, E. (Org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DOMBERGER, S.; JENSEN, P. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. Oxford review of economic policy, 13 (4), pp. 67-78, 1997.

DOMBERGER, S.; RIMMER, S. Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey, International Journal of the Economics of Business, 1, issue 3, p. 439-453, 1994.

DOWLING, B.; RICHARDSON, R. Evaluating Performance Related Pay for managers in the National Health Service, The International Journal of Human Resource Management, Vol. 8, No. 3, pp.348-366, 1997.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? *Caderno CRH*, 24 (1), 37-57, 2011.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Educar, Editora UFPR, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUNN, N. N.; MILLER, D. Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organiz Rev* (2007) 7:345–358.

DUTRA, J.S. Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2008.

ECHEBARRIA, K. La profesionalización del empleo público en América Latina. En: LONGO, F. E RAMIÓ, C. (ed.) Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. *The academy of management review*, v.14, n.4, 1989.

EISENHARDT, K.; MARTINS, J. Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, 21, 2000.

ERASMUS, B; SWANEPOEL, B.; SCHENK, H.; VAN DER WESTHUIZEN, E. J.; WELLELS, J. S. *South Arican Human Resource Management for the South Africa*. Juta Academic, 2005.

EVANS, P. A. L.; PUCIK, V; BARSOUX, J.-L. *The global challenge: frameworks for international human resource management*. New York: McGraw-Hill, 2002.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FAMILIES AND WORK INSTITUTE. *National Study of the changing workforce*, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 6. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FARNHAM, D.; HORTON, S. The Flexibility Debate. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (comp.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business, 2000.

FELIPE, A. A.; PRADO, I. B. S.P.; OMETTI, P. R. R.G. A importância da mobilidade interna para a gestão de talentos no setor público. In.: *Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas*. 1º semestre de 2018.

FERREIRA, M. C. O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. In: *Âmbito Jurídico*. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-clientelismo-e-os-cargos-comissionados-impacto-na-eficiencia-da-administracao-publica/>

FIDALGO, F.; OLIVEIRA, M. A. M.; FIDALGO, N. L. R. Introdução. In: \_\_\_\_\_ *Educação profissional e a lógica das competências*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

FLEURY, M.; FLEURY, A. Desenvolver competências e gerir conhecimentos em diferente arranjos empresariais - O caso da indústria brasileira de plástico. In: FLEURY, M.; OLIVEIRA, JR., M. (Eds.) *Gestão estratégica do conhecimento - Integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001.

FLYNN, N. *Public sector management*. New York/London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

FONSECA, M. Zema enfrenta novo embate na Assembleia Legislativa de Minas. *Jornal Estado de Minas*. Belo Horizonte, 3 de maio de 2019.

FONTAINHA, F. C. *et al.* Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? In: Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos.

Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública. Brasília, DF, 2013. (Série Pensando o Direito, n. 49). v. 1, pp. 293-298.

FRANCIS, H.; KEEGAN, A. The changing face of HRM: In search of balance. *Human Resource Management Journal*. 16. 231 - 249, , 2006.

FREYSSENET, M. La requalification des opérateurs et la forme sociale actuelle d'automatisation. *Sociologie du Travail*, v. 4, p. 422-433, out. 1984.

FRIEDBERG, E. Organização. In: BOUDON, R. (Org.). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

GABRIEL, S. Dificuldade política de Zema com a ALMG não interfere na aprovação de projetos. *Jornal O Tempo*. Belo Horizonte, 6 de março de 2020.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público* , v. 4, p. 21-41, 2002.

GARIFFITH, G.; FIGGIS, H. Outsourcing and the Public Sector, U.S. Briefing Paper No 22/1997. New South Wales Parliamentary Library: Australia, 1997.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL. A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GLASER, B.G. e STRAUSS, A.L. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine, Chicago, 1967.

GODDARD, M.; MANNION, R.; SMITH, P. (2000) "Enhancing performance in health care: a theoretical perspective on agency and the role of information", *Health Economics*, Vol. 9, pp.95-107, 2000.

GODOY, A. L. de; TEIXEIRA, S. M. F. A Burocracia Federal Brasileira e o Sincretismo de Relações Estado- Sociedade: O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. In: XIII Encontro do ANPAD. São Paulo, 19 a 23 setembro de 2009.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R.M. Reformas Administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos. In. *Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios*. CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs) Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

HALL, Peter. ; TAYLOR, Rosemary. C. R. As três visões do Neo Institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMBLENTON, R. "Decentralisation and democracy in UK local government", *Public Money and Management*, July/September, 1992.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112, 1997.

HAYS, S. W.; KEARNEY, R. Anticipated changes in human resource management. *Public Administration Review*, 61(5), 585-597, 2001.

HAYS, S. W.; SOWA, J. E. A Broader Look at the “Accountability” Movement. Some Grim Realities in State Civil Service Systems. *Review of Public Personnel Administration*, June 2006. pp. 102-117.

HEERY, E. J. Performance-related pay in Local Government: a case study of the New Industrial Relations, Ph.D. Thesis, University of London, 1996.

HEGEWISH, H. A. Employment flexibility: Push ou Pull? In: CORBY, S.; WHITE, G. (comp.) *Employment Relations in the Public Services*. Londres, Routledge, 1999.

HELFAT, C., FINKELSTEIN, S., MITCHELL, W., PETERAF, M., SINGH, H., TEECE, D. e WINTER, S. *Dynamic Capabilities: Understanding Strategic Change in Organizations*. Malden, MA: Blackwell, 2007.

HERNES, T. Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences. *International Review of Administrative Sciences*, 71(1), 2005.

HITT, M.; KEATS, W. B.; DeMarie, S. M. Navigating in the new competitive landscape: Building strategic flexibility and competitive advantage in the 21st century. *Academy of Management Perspectives*. 12, 1998.

HOLMES, M.; SHAND, D., Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, vol 8, n.4, 1995.

HOOD, C. A "Nova Gestão Pública" na década de 1980: variações sobre um tema. *Contabilidade, Organizações e Sociedade*, 20, 1995.

HUNTER, R. D.; HEALY, J. T. *Outsourcing in Government: The Path to Transformation*. Accenture: USA, 2002.

IGLESIAS, E. Repensar a Política para Repensar o Estado. Apresentação no II Foro Global sobre Reinvenção do Estado, Brasil: Brasília 29 de maio a 1º de junho de 2000.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 30, 1996.

INGRAHAM, P. W.; SELDEN, S. C.; MOYNIHAN, D. P. *People and Performance: Challenges for the Future Public Service—The Report from the Wye River Conference*. *Public Administration Review* 60(1): 54–60, 2000.

INGRAHAM, P.; PETERS, G. P.; MOYNIHAN, D. P. *Public Employment and the Future of Public Service*. In: PETEERS e SAVOIE (comp.) *Governance in the Twenty First Century, Reitalizing the Public Service*. Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2000.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. *RAP - Revista de administração pública*, 33 (5). Rio de Janeiro, Set./Out. 1999. P. 115-141.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*. Estado de Minas Gerais, 2015.

ITTNER, C. D., LARCKER, D. F. e MEYER, M.W. Subjectivity and the Weighting of Performance Measures: Evidence Form a Balanced Scorecard, *Accounting Review*, 2003.

JENSEN P. H.; STONECASH R. E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts, *Journal of Economic Surveys*, 19 (5), 767-787, 2005.

JENSEN, P. H.; STONECASH, R. E. The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. Australia, 2004.

JORGE, M. A.M.; OLIVEIRA, K. J.; SILVA, F. F.; MIRANDA, A. N. G. Mapeamento de competências técnicas: desafios e potencialidades da implantação no governo de Minas Gerais. In: *Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública*. centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, 16, 17 e 18 de abril de 2013.

KAMARCK, E.; KELMAN, S.; NYE, J.S. Can we improve Public Service in the Federal Government? Draft, fac-símile, 2003.

KATO, J. Institutions and rationality: three varieties of neo-institutionalists. *British Journal of Political Science*, v. 26, n. 4, p. 553-582, 1996.

KELLOUGH, E.; SELDEN, S. C. The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States. In: *Public Administration Review*, March/April 2003, Vol. 63, n.º. 2.

KLIKSBERG, Bernardo. 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.

KOCH, J.; DELL, D.; KELLER, J. L. Human Resource Outsourcing in Government Organizations: Emerging Trends, Early Lessons. U.S.A: The Conference Board, 2004.

KOVÁCS, I. Reestruturação empresarial e emprego. *Perspectiva*, 21 (2), 467-494, 2003.

KRAATZ, M. S.; ZAJAC, E. J. How organizational resources affect strategic change and performance in turbulent environments: Theory and evidence. *Organization Science*, 12: 632-657, 2001

KUMARI, Itshree Gita; PRADHAN, Rabindra Kumar. Human Resource Flexibility and Organizational Effectiveness: Role of Organizational Citizenship Behaviour and Employee Intent to Stay. In: *International Journal of Business and Management Invention*. Volume 3 Issue 11, November. 2014 , pp 43-51.

LAEGREID, P. Cambios de la política de personal en el sector público noruego. In: OECD, Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública. Madrid: INAP, 1995, pp. 55-56.

LE BOTERF, G. Desenvolvendo a competência dos profissionais. Porto Alegre: Bookman, 2003.

LEGG, K Human resource management - Rethorics and realities: Anniversary edition. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

LENGNICK-HALL, M. L.; LENGNICK-HALL, C. A.; ANDRADE, L. S.; DRAKE, B. Strategic human resource management: The evolution of the field. Human Resource Management Review 19, 2009.

LITTLE, D.. Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of social Science. Boulder, CO: Westview Press, 1991.

LONGO, F. Mérito e Flexibilidade. A gestão de pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LONGO, F. Modernizar la gestión de las personas: los desafíos de la flexibilidade. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N. 19. Caracas, 2001.

MACDUFFIE, J. Human resource bundles and manufacturing performance: Organizational logic and flexible production systems in the world auto industry. Industrial and Labor Relations Review, 48, 1995.

MAGALHÃES, B. D. ; COELHO, F. S. . Imbricações entre Governança Pública e Governabilidade para a Implementação da Reforma Administrativa: O Caso da Gestão para a Cidadania em Minas Gerais (2011-2014). GESTÃO E PLANEJAMENTO , v. 19, p. 350-366, 2018.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In \_\_\_\_\_ (eds). Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power, New York, Cambridge University Press, 2010.

MALHORTA, Naresh K. Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MANNING, N.; SHEPHERD, G.; BLUM, J.; LAUDARES, H. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: Novos Caminhos da Gestão Pública. Olhares e Dilemas. MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (org.). São Paulo: Qualitymark, 2009. pp. 97-148.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review, 78, 1984, pp. 734-749.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.



MARCONI, Nelson. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In LEVY, Evelyn e Pedro DRAGO (orgs.), *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2006.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)

MARINI, Caio. A emergência da Nova Gestão Pública. In: *Cadernos Flem VII – Gestão Pública – O debate contemporâneo*. Salvador: FLEM, 2003.

MARINI, Caio. Palestra proferida no Encontro Anual do BID. Belo Horizonte, 2006.

MARSDEN, D.; FRENCH, S. What a Performance: PRP in public services, Discussion paper published by: CENTRE for ECONOMIC PERFORMANCE, 1998.

MARSDEN, D.; RICHARDSON, R. Performance for pay? The effects of “merit pay” on motivation in a public sector. *British Journal of Industrial Relations*, June, pp.243-261, 1994.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. *Gestão estratégica de pessoas: evolução, teoria e crítica*. São Paulo: CENAGE Learning, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *RAP – Revista de administração pública*. JAN./FEV. 2008. FGV: RIO DE JANEIRO, 2008.

McCLELLAND, D. Testing for Competence Rather than for Intelligence. *American Psychologist*, January, 1973.

MCDONALD, R. e EISENHARDT, K.M. Category kings and commoners: how market-creation efforts can undermine startups’ standing in a new market. HBS Working Paper 16-095, 2017.

MCGUIRE, D.; STONER, L.; MYLONA, S. The Role of Line Managers as Human Resource Agents in Fostering Organizational Change in Public Services. *Journal of Change Management*. 8. pp. 73-84, 2008.

MENDES, Gilmar de Melo, MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e CARREIRO, Paulo Emílio. *Gestão Pública para o Desenvolvimento – Modelos Integrados: Estratégia de governo, Estruturas Voltadas para Resultados e Estabilidade Fiscal*. 2005.

MENGUC, B.; AUH, S. Creating a firm-level dynamic capability through capitalizing on market orientation and innovativeness. *Academy of Marketing Science*, 34: 63-73, 2006.

MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. *Economics and the law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MILLIMAN, J.; VON GLINOW, M.A.; NATHAN, M. Organizational life cycles and strategic international human resource management in multinational companies: Implications for congruence theory. *Academy of Management Review*, 16(2): 1991.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mensagem do governador. Proposta de Emenda à Constituição n.º 48, de 22 de maio de 2003.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Parecer para o 1º turno da proposta de emenda à Constituição n.º 48/2003, de 1º de julho de 2003a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Parecer para o 1º turno da proposta de emenda à Constituição n.º 40/2008, de 11 de junho de 2008.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2016-2027. Belo Horizonte. 2015.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2019-2030. Belo Horizonte. 2020.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Acesso em 15 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal>.

MÖLTGEN, K. O gerenciamento democrático da gestão pública. In: administração pública e Gestão do Poder Judiciário. São Paulo: FGV, 15, 2012.

MORAES, A. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas 2002.

MURRAY, M. Human Resources Management in Swedish Central Government. In: FARNHAM, D. e HORTON, S. (comp.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Mcmillan Business, 2000.

NASSUNO, Marianne. Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios. Texto para discussão, 30. Brasília: ENAP, 1998.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Cadernos de pesquisa em Administração*. São Paulo, v.1, n.3 2º sem, 1996.

NEWTON, T. FINDLAY, P. Playing God? The performance of appraisal. In: MABEY, C. *et al* (Eds). *Strategic human Resource Management – A reader*. Londres: Sage, 1998.

NGO, Hang-Yue; LOI, Raymond. Human resource flexibility, organizational culture and firm performance: an investigation of multinational firms in Hong Kong. In: *The International Journal of Human Resource Management*, 2008.19:9, 1654-1666.

NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. de Human Resource Management and Public Sector Reforms: trends and origins of a new approach. In: IPEA, Discussion Paper, n. 115. Brasília, Janeiro de 2015.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUSCHI, Hirotaka. *The Knowledge creating company*. Oxford University Press, 1995.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. 5 ed.

OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no governo – Relatório da OCDE: Brasil*. OECD Publishing, Paris, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264086098-pt>.

OCDE. *Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP. Ano 52. N. 2. Abr-Jun 2001.

OCDE. *Going for growth: Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries*. Paris, OECD, 2007.

OCDE. *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris: OECD, 1995.

OECD, *Review of Human Resource Management in the federal government of Brazil*, OECD Publishing, 2010.

OECD. *Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil. Conclusões Preliminares da OCDE*. 2019.

OECD. *Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil. Conclusões Preliminares da OCDE*. 2019.

OLIVEIRA, F. A. de. *As finanças do governo de Minas : esticando a corda do endividamento: ANAIS do Seminário de Diamantina*, 2014.

OLIVEIRA, F. A. GONTIJO, Cláudio. *Dívida pública do Estado de Minas Gerais: a renegociação necessária*. Belo Horizonte: Paulinelli, 2012.

OLIVEIRA, F. A. de; RIANI, F. *Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves*. XI Seminário sobre Economia Mineira, Diamantina, MG. 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6520214.pdf>

OLIVEIRA, K.P. *Implementação de políticas de gestão de pessoas do estado de Minas Gerais*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG, 2016.

OLIVEIRA, K. P.; CKAGNAZAROFF, I. B.; DA SILVEIRA, M. C. *A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019*. Revista Do Serviço Público, 71(4), 987–1022, 2020.

ORLICKAS, E. *Consultoria Interna de Recursos Humanos*. 4 ed. São Paulo: Futura, 2001.

ORREN, K.; STEPHEN, S. “Beyond the Iconography of Order: Notes for a ‘New Institutionalism’”. In DODD, L.; CALVIN, J. *The Dynamics of American Politics*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

OSBORNE, D. & GAEBLER. *Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, O. La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina, 2009.

PABLO, A. L.; REAY, T.; DEWALD, J. R.; CASEBEER, A. L. Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of Management Studies*, 44: 687-708, 2007.

PACHECO, Regina (Texto elaborado para a Fundação Lemann com a colaboração de ESPER, Natália). Melhorando a efetividade do Estado no Brasil: propostas de mudança na gestão de pessoas. São Paulo: 2017.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.

PALLAVICINI, V. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. In. Reformas do estado no Brasil : trajetórias, inovações e desafios. CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs) Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

PALLOT, J. New Public Management reform in New Zealand: The collective strategy phase. *International Public Management Journal*, 1 (1), 1998.

PARRADO-DÍEZ, Salvador. Introducing Rationality in Human Resources Management in Spanish Central Administration. In: Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives. FARNHAM, D., HORTON, Sylvia. 2000.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos Ebape. Br. V. 4, n. 1, Mar. 2006.*

PEREIRA, D. M. A Política de Seleção dos Dirigentes Escolares das Escolas Públicas estaduais de Minas Gerais na percepção dos gestores das escolas da Superintendência Reginal de Ensino Metropolitana C. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

PETERS, B. Guy. El nuevo institucionalismo. La teoría institucional em ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 219-220.

PETERS. B. Guy. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. The Continuum International Publishing Group. 1999. Capítulos 1 a 5. Disponível em: <<https://crawfordphd.wikispaces.com/file/view/Peters+Ch1-5.pdf>>.

PIERSON, P. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. In: *American Political Science Review* 94(2) (June), 2000.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporânea. *Revista Uruguaya de Ciência Política*, Montevideo , v. 17, n. 1, p. 7-38, dic. 2008 . Disponível en <[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&nrm=iso)>.

PIRES, B. Do choque de gestão ao choque de realidade, a experiência de Minas sob novo comando. São Paulo: El País, 5 de março de 2019.

POLLITT, C. BOUCKAERT, G. Public Management Reform: a comparative analysis. Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. Managerialism and the public services — the anglo-american experience. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

POLLITT, C. The Citizen's Charter: a preliminary analysis', Public Money and Management, 14 (2), 1994.

PORTO, C. A. F.; SILVEIRA, J.P. O Planejamento e a Gestão Estratégica e sua função em Minas Gerais. In: Estado para Resultados. Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. In: FOSS, Resources, firms and strategies – A reader in the resource-based perspective. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PRZEWORSKI, A. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In L. C. B. Pereira, & P. Spink (Eds.), Reforma Do Estado E Administração Publica Gerencial Sao Paulo: Fundação Getulio Vargas Editora, 1998.

QUIGGIN J. Contracting out, promise and performance, Economic and Labour Relations Review, 13 (1), 88-104, 2002.

QUIGGIN, J. The Fiscal Gains from Contracting Out: Transfer or Efficiency Improvements. Australian Economic Review 27(3), 1994.

RANDMA-LIIV, T. KICKERT, W. The Impact of Fiscal Crisis on Public Administration Reforms in Europe. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2017. 19:2, pp.91-99.

RESENDE, T. C.; CRUZ, M. V. G.; FERREIRA, M. A. M. planejamento governamental e capacidades estatais: análise dos fóruns regionais de governo em Minas Gerais. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 21, p. 497-511, jan./dez. 2020.

REZENDE, F. da C. Por que reformas administrativas falham? Revista Brasileira de Ciências Sociais 17, 2002, pp. 123–142.

RIBEIRO, L. M.; CHAVES, L. S.; GAMA, M. A.A.; DIAS, M. A. M. J. gestão de pessoas no governo do estado de Minas Gerais: panorama histórico evolutivo a partir da implantação do choque de gestão. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/ DF, 26 e 27 de maio de 2011.

RICHARDS, S. La flexibilidad en la gestión de personal: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado. In: OECD, Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública. Madrid: INAP, 1995, pp. 13-36.

- ROBERTS V. Managing strategic outsourcing in the healthcare industry, *Journal of Healthcare Management*, 46 (4), 239-249, 2001.
- ROCHA, A. M. D. C.; MORAIS, M. R. A construção de uma metodologia para o planejamento da força de trabalho (PFT) no âmbito da administração pública do estado de Minas Gerais, 2009.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 11-28, 28 dez. 2006.
- ROCKWELL, L. What we mean by decentralization. 2005. Acessado em 19 de julho de 2019. <http://mises.org/story/1872>.
- RODRIGUES, M. A. *et al.* Choque de Gestão, certificação ocupacional e competências: o caso do estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Salvador, 2008. Anais... Salvador: ANPAD, 2008.
- ROMITA, A. S. Flexisegurança: A reforma do mercado de trabalho. São Paulo: LTr, 2008.
- RUAS, R. Gestão por competências: Uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, R. *et al.* (Eds.) Aprendizagem organizacional e competências, Porto Alegre: Bookman, 2005.
- RUESCHEMEYER, D. A.; STEPHENS, E. H.; STEPHENS, J. D. Capitalist Development and Democracy. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992.
- RUFFINI, R. Employment Flexibilities and the New Public Management in Italy. In: FARNHAM, D. e HORTON, S. (comp.). Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a La organización administrativa y AL empleo público. *Revista de Administración Pública*, n. 134. Mai-Ago., 1994.
- SANCHEZ, R. Strategic flexibility in product competition. *Strategic Management Journal*, 16, 1995.
- SARAIVA, L. A. PIMENTA, S. M.; CORRÊA, M. L.. Dimensões dos discursos em uma empresa têxtil mineira. *Revista de Administração Contemporânea*, 8 (4), pp. 57-79, 2004.
- SAVAS, E. S. Privatization and public-private partnerships, New York, Chatham House, 2000.
- SCHREYÖGG, G.,; KLIESCH-EBERL, M. How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization. *Strategic Management Journal*, 28: 913-933, 2007.
- SEADER, D. L. The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public – Private Partnerships. USA: The National Council for Public-Private Partnerships, 2007.
- SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). Relatórios sobre Avaliação de Desempenho Individual dos anos de 2007 a 2020. Belo Horizonte, 2021.

SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). Sítio Eletrônico oficial da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br). Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br>.

SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). Superintendência Central de Administração de Pessoal. Catálogo de Orientações Básicas relativas à Administração de Pessoal. Belo Horizonte. 15ª edição. 2016.

SEE (Secretaria de Estado de Educação). Documento preparado para transição de governo. Belo Horizonte, 2018.

SENGE, P. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday/Currency, 1990.

SIEDENTOPF, H. The Public Service. In: KÖNIG, K. *et al.* *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Baden-Baden, Nomos, 1990.

SILVA, C. C. M. da. Um olhar crítico sobre a flexibilização da legislação trabalhista no Brasil sob um duplo viés: a flexisegurança e a precarização dos vínculos trabalhistas. *Tuiuti: Ciência e Cultura*, n. 46, p. 95-114, Curitiba, 2013.

SILVA, J.; BAYÃO, F.; NEVES, F.; MEIRELES, L.. Reestruturação das Carreiras. In.: *choque de gestão em Minas Gerais*. Orgs. VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES. T. B. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. Avaliação de Desempenho Individual. In.: *choque de gestão em Minas Gerais*. Orgs. VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES. T. B. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, J.; FERREIRA, A. Realinhamento de Competências. In: VILHENA, R. *et al* (orgs). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SIUGZDINIENE, J. Competency management in the context of public management reform,. *Viesoji Politika ir administratimas*, Nr.18. 2006.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in* . New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SMOKE, P. Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7-16, 2003.

SPENCER, L. M. JR.; SPENCER, S. M. *Competency at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1993.

STEWART, J E WALSH, K. Change in the public management of public services. *Public Administration*, vol 70, n.4., 1992.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADIN n.º 3.523 Minas Gerais. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 2017. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjHxaG4wNTvAhVKIbkGHWpcBCsQFjAAegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Fstf.jus.br%2Fportal%2Fprocesso%2FverProcessoPeca.asp%3Fid%3D312483228%26tipoApp%3D.pdf&usg=AOvVaw1B4ds5WpcKN7ud-uejSkIG>.

STINCHCOMBE, A. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace and World. 1968.

STOREY, J. (Comp.) *Human Resource Management*. Londres Routledge, 1995.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing Grounded Theory*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V.; FORTUNA, A. *Gestão com pessoas – uma abordagem aplicada às estratégias de negócios*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TANURE, B., EVANS, P. e CANÇADO, V. L. As quatro faces de RH: analisando a performance da gestão de recursos humanos em empresas no Brasil. In: RAC, Curitiba, v. 14, n. 4, art. 2, pp. 595-614, Jul./Ago. 2010.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO Jr., José Celso. *A administração pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*. Texto para Discussão 2122. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: 2015.

TEECE, D. Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*. 28, 2007.

TEECE, D; PISANO, G; SHUEN, A. *Dynamic Capabilities and Strategic Management*. *Strategic Management Journal*, 18, 1997.

TELLES, Cecília Oliveira; ASSIS, Luís Otávio Milagres de. *Inovação Recentes na Remuneração Variável em Minas Gerais: características da premiação por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados*. [S.l: s.n.], 2010.

TESKE, P.; SCHNEIDER, M. The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers. *Public Administration Review* 54(4): 331–40, 1994.

TESSEMA, M. T.; SOETERS, J. L.; NGOMA, A. Decentralization of HR Functions Lessons From the Singapore Civil Service. In: *Review of Public Personnel Administration*, v. 29, n. 2, Junho de 2009, pp. 168-188.

THELEN, K. “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. In: *Annual Review of Political Science*, 1999.

THOMPSON, J.; CACHARES, R. *Human Resources Flexibilities in the United States*. In: FARNHAM, D. E HORTON, S. (comp.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business, 2000.



TOLENTINO, M. J.M. Teletrabalho durante a pandemia de Covid-19: uma análise da percepção dos teletrabalhadores e gestores sobre a experiência do Estado de Minas Gerais. Trabalho de Conclusão apresentado como requisito obrigatório para o Curso Superior de administração pública. Belo Horizonte:Fundação João Pinheiro, 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em educação. 1a Ed. / 15 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. In: \_\_\_\_\_. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987. p. 31-79.

ULRICH, D. Os campeões de recursos humanos: inovando para obter os melhores resultados. São Paulo: Futura, 1998.

UN/DESA. World Public Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. New York: United Nations. 2005.

VERA, D., CROSSAN, M. & APAYDINA, M. Framework for Integrating Organizational Learning, Knowledge, Capabilities, and Absorptive Capacity. (Chapter 8) In: Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management, Second Edition by MARJORIE A. LYLES, MARK EASTERBY-SMITH. John Wiley & Sons, 2011.

VERDU-JOVER, A. J.; LIORENS-MONTES, F. J.; GARCIA-MORALES, V.J. The concept of fit in services flexibility research: an empirical approach. International Journal of services industry management,15(5), 2004.

VIEGAS, G. CUSTÓDIO, L.S.; ASSIS, L. B. de. Avanços, Desafios e Perspectivas da Certificação Ocupacional de Gestores Públicos no Governo de Minas Gerais. In: Anais do XXXVI Encontro da Anpad, 2012.

VIEIRA, A.; GARCIA, F. Sobre o conceito de qualificação: Teoria e prática. Anais do XXVI EnANPAD. Salvador: ANPAD, 2002.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WEBER, A.; LAFUENTE, M.; CORTÁZAR, J. C. Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado? Opções para uma gestão pública “à la carte”. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2017.

WILLIAMSON, O. E. ‘Strategy Research: Governance and Competence Perspectives’, Strategic Management Journal 20(12). 1999. pp. 1087–108.

WINTER, S. Understanding Dynamic Capabilities. Strategic Management Journal. 24, 2003.

WORLD BANK. Administrative and Civil Service Reform. Washington DC, The World Bank Group, 2000.

WORLD BANK. Making Services Work for Poor People. World Economic Report: The World Bank Group e Oxford University Press, 2003.

WRIGHT, P.M., DUNFORD, B. B.; SNELL, S. A. Human Resources and the Resource-based View of the Firm. In: *Journal of Management*, 27, 2001.

WRIGHT, P.M., e SNELL, S.A. Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management. In: *Academy of Management Review*, 23, 1998.

WRIGHT, P.M.; BOSWELL, W.R. Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human Resource Management Research. In: *Journal of Management*, 28, 2002.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZARIFIAN, Philippe. Objetivo competência: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

ZOLLO, M.; WINTER, S. G. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization Science*, v. 13, n. 3, Maio-Junho, 2002.

## 10. ANEXO

### Roteiro de Entrevistas

Definição usada na tese sobre políticas de flexibilização de gestão de pessoas: amplitude em que as iniciativas de RH da organização podem ser adaptadas e aplicadas em várias situações, assim como a agilidade com que a aplicação dessas práticas pode ser feita (WRIGHT e SNELL, 1998).

1. Quais as políticas de flexibilização de gestão de pessoas que foram formuladas e implementadas no governo de Minas no período de 2003 a 2020?
2. Havia alguma vinculação da formulação de iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas com o planejamento estratégico do Governo? Se sim, como se dá dava esse processo? Se não, por que? Quais eram as consequências de tal desvinculação?
3. Quais eram os atores envolvidos no processo de formulação das políticas/projetos/ações de flexibilização de gestão de pessoas? Como esses atores eram envolvidos e atuavam no momento da formulação? (Servidores da área central de RH, unidades setoriais de RH, sindicatos, legislativo, eventuais arranjos entre esses atores) Algum grupo foi excluído em determinado momento?
4. Quais foram os principais limites da formulação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público? Em que iniciativas de flexibilização de RH eles se mostraram mais presentes no período de 2003 a 2020? Quais os principais desafios enfrentados na formulação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no Governo de Minas Gerais?
5. Quais os fatores que contribuíram para a formulação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas na Administração Pública no período de 2003 a 2020? Em que iniciativas de RH eles se mostraram mais presentes nesse período? (Verificar todos os fatores ainda que tenham sido relevantes apenas para determinada PFGP).
6. Que influência as políticas precedentes na área de RH exerceram na formulação de novas políticas de flexibilização de gestão de pessoas no período de 2003 a 2020? Em que iniciativas no período de 2003 a 2020 isto pode ser observado e como elas se manifestavam?
7. Como se deu o processo de implementação das iniciativas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas no período de 2003 a 2020 ? Quais as principais estratégias

adotadas pela unidade central de RH para a implementação de tais iniciativas no período de 2003 a 2020? As estratégias se modificaram no período a depender do tipo de iniciativa implementada ou da gestão do governo? Que mudanças tais estratégias tiveram no período? Quais foram as causas de tais mudanças?

8. Quais são os resultados pretendidos da implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no governo de Minas no período de 2003 a 2020? Em que extensão tais resultados foram efetivamente alcançados?
9. Quais são/ foram os atores envolvidos no processo de implementação das políticas/projetos/ações de flexibilização de gestão de pessoas? Como ocorreu a atuação desses atores no momento da implementação? (Servidores da área central de RH, unidades setoriais de RH, gerentes de linha, dirigentes)
10. Quais foram os principais limites da implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas no setor público no governo de Minas no período de 2003 a 2020?

Em que iniciativas de flexibilização de RH eles se mostraram mais presentes no período de 2003 a 2020? Quais os principais desafios enfrentados na implementação das políticas de flexibilização de gestão de pessoas no Governo de Minas Gerais?

11. Quais os fatores que contribuíram para o processo de implementação de políticas de flexibilização de gestão de pessoas na Administração Pública? Em que iniciativas de RH eles se mostraram mais presentes no período de 2003 a 2020?
12. Como o marco legal, a estrutura do Poder Executivo e os arranjos administrativos influenciaram as PFGPs no governo mineiro (caso ainda não tenha sido mencionado)?
13. Em que extensão as políticas de flexibilização de gestão de pessoas contribuíram para a estratégia do governo de Minas no período de 2003 a 2020? Quais as iniciativas que mais se destacaram no período de 2003 a 2020 nesse sentido? Quais estratégias de governo foram beneficiadas?
14. Quais os principais impactos das mudanças de governo nas políticas de flexibilização de gestão de pessoas em Minas Gerais no período de 2003-2020?
15. Qual é a influência que a experiência de PFGPs de outros países ou entes federativos exerceram nas PFGPs do Governo de Minas Gerais o período de 2003 a 2020?
16. Gostaria de acrescentar algo não discutido na entrevista?