

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

Lilian Bambirra De Assis

PROFISSIONALIZAÇÃO OU FORMAÇÃO?
Uma reflexão sobre a gestão social, a partir da certificação dos gestores públicos
em Minas Gerais e nos Estados Unidos

Belo Horizonte

2012

Lilian Bambirra De Assis

PROFISSIONALIZAÇÃO OU FORMAÇÃO?

**Uma reflexão sobre a gestão social, a partir da certificação dos gestores públicos
em Minas Gerais e nos Estados Unidos**

Tese apresentada ao 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 - Organização e Sociedade

Orientadora - Prof^a. Dr^a. Ana Paula Paes de Paula

Belo Horizonte

2012

Ficha catalográfica

A848p
2012 Assis, Lílian Bambirra de.
Profissionalização ou formação? : uma reflexão sobre a gestão social, a partir da certificação dos gestores públicos em Minas Gerais e nos estados Unidos / Lílian Bambirra De Assis , 2012.
231f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Ana Paula Paes de Paula.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (p. 208-220) e apêndices.

1. Administração pública – Minas Gerais – Teses.
2. Administração pública – Estados Unidos – Teses. I. Paula, Ana Paula Paes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 350



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **LILIAN BAMBIRRA DE ASSIS**, REGISTRO Nº 82/2012. No dia 15 de maio de 2012, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 07 de maio de 2012, para julgar o trabalho final intitulado "**Profissionalização ou Formação? Uma reflexão sobre a certificação dos gestores públicos em Minas Gerais e nos Estados Unidos**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas**. Abrindo a sessão, a Senhora Presidente da Comissão, Prof^a. Dr^a. Ana Paula Paes de Paula, 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;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela Senhora Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 15 de maio de 2012.

NOMES

ASSINATURAS

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Paes de Paula
ORIENTADORA (CEPEAD/UFMG)

Ana Paula Paes

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
(CEPEAD/UFMG)

Ivan Beck

Prof. Dr. Antônio Moreira de Carvalho Neto
(PUC/ MG)

Antônio Moreira

Prof^a. Dr^a. Manolita Correia Lima
(Escola Superior de Propaganda e Marketing/SP)

Manolita Correia

Prof^a. Dr^a Moema Miranda de Siqueira
(Aposentada/ UFMG)

Moema Miranda

Aos meus pais, Paulo e Leila, minha gratidão, meu carinho, meu “muito obrigada”, por estarem ao meu lado em todos os momentos e por propiciarem o entendimento e a experimentação daquilo que é mais valioso na vida: a liberdade, com generosidade e autenticidade, sempre. Este trabalho é fruto de vocês.

À minha irmã, Camila, e à doce Luize, pela leveza e alegria com que preencheram minha vida ao longo do doutorado.

AGRADECIMENTOS

Neste momento, sinto algo difícil de ser expresso com palavras. O sentimento de alívio pela finalização do trabalho se une à nostalgia do que os últimos quatro anos representaram para mim. Curiosamente, escrever os agradecimentos não é tarefa tão fácil como imaginei que seria. Um filme com tudo o que me aconteceu em todas as esferas passa em minha mente, e sinto que encerro um ciclo que carrega em si uma maravilhosa incerteza sobre o que está por vir.

Esta tese não se encerra em si. Traz consigo todo um processo de amadurecimento e de construção. Devo agradecer acima de tudo a Deus, por me iluminar sempre nas escolhas, desde as mais simples até as mais difíceis e por me dar força para superar obstáculos tão dolorosos e sabedoria para continuar sempre no caminho do bem. Finalizar esta tese, certamente, só foi possível graças ao Seu consentimento.

À minha querida orientadora, a quem devo um agradecimento mais do que especial, pois, além de me guiar brilhantemente na tese, foi uma grande e indescritível amiga em todos os momentos. Sua generosidade, sabedoria e autenticidade sempre me encantaram. Te agradeço muito, Ana, pois foi graças a você que eu ampliei minha forma de ver o mundo. E, uma vez aberta essa janela – da crítica e da emancipação –, retornar é impossível. Obrigada pelo privilégio do convívio com uma pessoa tão brilhante como você e pela orientação firme e precisa. Este trabalho só foi possível graças a nossas conversas.

Preciso mencionar o Professor Ivan Beck Ckagnazaroff, que, desde sempre, esteve presente em minha trajetória. Aprendi, ao longo do tempo, a admirar cada vez mais sua conduta. Muito obrigada pelas aulas, pelas conversas e pela condução do projeto de certificação do CNPQ, sem o qual não teria sido possível a realização da coleta de dados da tese.

A todos os professores do CEPEAD, em especial, Carrieri e Janete, pelas aulas e pela condução do nosso centro de pós-graduação. Ao prof. Marco Aurélio, por acreditar sempre em mim. Importante também lembrar os funcionários do Centro, em especial, Érica, Mara, Luciana, Eliana e Fatinha, pela disponibilidade de sempre.

Aos momentos de amizade e companheirismo que compartilhei com a Turma de doutorado 2008, em especial a Jú, Raquel e Clayton. Dividir com vocês minhas inquietações trouxe leveza e enriquecimento ao processo de aprendizagem.

Aos amigos do NEGP, pelos momentos tão ricos de discussão e pela amizade que desenvolvemos ao longo do tempo. Glauce, Raquelzinha, Fefê Tarabal e Lud, vocês são muito especiais para mim.

Importante citar também minhas amigas de longa data Rê e Carol, a quem admiro muito. Estaremos sempre juntas!

Preciso agradecer também aos colegas do CEFET MG, pela compreensão e apoio nesta fase, pelos momentos de descontração e pelo ambiente tão bom de trabalho. Deborah, Laise, Luciano, Lud, Felipe e Paulo, adoro trabalhar com esta equipe. Não posso me esquecer dos amigos que deixei na Universidade Federal de Ouro Preto, em especial ao Jair, a quem admiro muito pela ética, seriedade e compromisso.

Pelo apoio financeiro recebido, um especial agradecimento ao CNPQ e à CAPES, sem os quais, possivelmente, esta pesquisa não poderia ter sido realizada. Ao Governo do Estado de Minas Gerais, pela iniciativa do projeto de certificação, ponto de partida deste trabalho. E a absolutamente todos os entrevistados no Brasil e nos Estados Unidos, que compuseram as unidades sociais de estudo da pesquisa, em especial ao Jack, que me encantou pela sensibilidade, coragem e sabedoria para continuar lutando pela gestão pública, em que tanto acredita.

Agradeço também ao Prof. Antônio Carvalho Neto, não apenas pela participação na banca, como também pela condução do NERHURT, de forma sempre aberta ao novo e a todos que queiram participar. Sua abertura e competência são inspiradoras. Aos demais membros da banca, Manolita Correia Lima e Moema Miranda de Siqueira, antecipadamente agradeço pelas contribuições.

Aos meus tios, tias, primos e primas, em especial Sasso, Queco, Rosaura, Marília, tio João, Anadete, Flavinho, Mari, Rafa e Flavinha, por serem uma família tão especial para mim. À Mainha, pela força e apoio em momentos cruciais e por representar uma segunda mãe para mim. Você sabe o tanto que me ajudou com nossas sessões de “terapia”. Você é a melhor tia que alguém pode ter.

À querida Penha, que me deu tranquilidade para me dedicar à vida acadêmica e a quem eu muito admiro e respeito pela trajetória de vida. Você é como uma segunda mãe para mim!

Aos meus avós, Levi, João e Marcina, *in memoriam*, que certamente me guiaram de longe, e à fofa vovó Conceição, que entendeu minhas ausências e por quem tenho uma grande admiração por toda a conquista ao longo da vida. A você vovó, que sempre me fez entender que mais importante que um título é a formação genuína na escola da vida.

Tomo a liberdade de parafrasear Chaplin, para quem as melhores e as mais lindas coisas do mundo não podem ser vistas nem tocadas. Elas devem ser sentidas com o coração. Você me faz muito bem, Marcelo Esteves!

À minha maninha, Cá, praticamente uma filha para mim. Obrigada pela paciência, por entender meus momentos de ansiedade e pelas brincadeiras espirituosas e as sem graça também. Você é uma grande companheira. Saiba que te admiro muito, principalmente pela autenticidade com que manifesta seus atos. Você ilustra tudo o que a palavra “irmã” significa.

Não posso deixar de mencionar minha doce e linda sobrinha e afilhada Luize, que trouxe uma luz tão grande para toda a família. Sua ingenuidade e alegria foram inspiradoras para mim! A dinda te ama!!!

Aos meus pais, que, com alegria e união, estiveram sempre ao meu lado, me dando segurança e liberdade para seguir aquilo que meu coração dizia. A história de vida de vocês sempre me serviu de exemplo e inspiração. Meu “muito obrigada” pela sensibilidade de sempre, pelo carinho, pelo companheirismo, pelas risadas, pelo chorar junto, pelos ensinamentos, não com palavras, mas com atitudes. A experiência que vocês me permitiram viver é, sem dúvidas, o mais importante aprendizado que levarei para toda a vida. Amo muito vocês!!!!

Finalmente, agradeço a todos aqueles que porventura tenha esquecido de citar, mas que contribuíram para que esta tese fosse concretizada.

*“O importante da educação não é apenas formar um mercado de trabalho, mas formar uma nação, com gente capaz de pensar.”
(José Arthur Giannotti)*

RESUMO

Objetivou-se com esta tese contrapor a noção de profissionalização com o que deveria ser a formação do gestor público no sentido Adorniano e verificar se a profissionalização leva ou não à gestão social. A pesquisa foi realizada a partir do estudo dos modelos de certificação dos gestores públicos adotados pelo estado de Minas Gerais desde 2006 e do modelo norte-americano conhecido como *Certified Public Management*, CPM, iniciado naquele país em 1976. Foram feitas entrevistas semiestruturadas com 28 pessoas ligadas à certificação em Minas Gerais e nove ao processo nos Estados Unidos em cinco estados diferentes, além de análise documental. Um dos grandes desafios para uma gestão mais democrática está na profissionalização, ou na formação, dos servidores públicos, que, efetivamente, são os responsáveis por gerar e manter mudanças em uma direção transformadora. Assim, iniciamos um resgate histórico da evolução da gestão pública e a partir dos modelos de gestão gerencial e social proposto por Paes de Paula (2005), consideramos a necessidade de explorar um entendimento sobre gestão voltado para a perspectiva social. No segundo ponto exploramos a Teoria da Ação Comunicativa, de Habermas (1987), que subsidia o entendimento da gestão de forma autêntica. Além disso, identificamos as duas formas básicas de caracterização das realidades organizacionais, segundo Watson (2005): a sistêmico-controladora e a processual-relacional. Ambas representam mais do que duas formas de ver a vida organizacional, mas duas formas de pensá-las. Importante ressaltar que o foco não é a intervenção, mas sim a observação que permite uma pesquisa social. A coleta de dados, revelou a necessidade de resgatar os conceitos de formação e de semiformação, de Adorno, pois se falamos de gestores públicos aptos a realizarem a gestão social de forma autêntica e relacional, entendemos que apenas o sujeito formado no sentido Adorniano da *Bildung* é capaz de fazê-la. Diante do cenário aqui resumidamente apresentado, procedemos à análise dialética entre profissionalização e formação do gestor público no sentido Adorniano, para resgatar o aspecto processual-relacional na área de gestão pública, a qual para viabilizar uma gestão democrática, requer pessoas formadas (*Bildung*). A gestão social pode ser relacionada à processual-relacional. Constatamos, todavia, que pessoas semiformadas no sentido Adorniano são capazes de gerir de forma sistêmico-controladora e que as competências suportam e reforçam a semiformação. Por isso, propomos que é necessário contar com pessoas formadas para que a gestão social seja efetivada. É exatamente isso que esta tese se propõe a discutir. A análise dos dados coletados permitiu chegar a duas conclusões: a) Existe um discurso processual-relacional que não se concretiza na prática; e b) Existe um referencial no caso brasileiro e nos Estados Unidos, em que as competências assumidas como ponto de partida são questionáveis. A restrição quanto o processual-relacional ocorre justamente porque o ponto de partida é a competência. Tal fato somente foi evidenciado após o contraponto do referencial analítico com uma realidade, que é um fragmento que remete ao universal. Esta tese visa contribuir com reflexões acerca do uso de uma das formas de profissionalização do gestor público, a certificação, para confrontar com a noção de formação e comprovar se isso leva ou não à gestão social. Outras iniciativas voltadas para a profissionalização podem ser analisadas sob a mesma ótica. Concluímos que para que a gestão social se efetive, o gestor público precisa experimentar sua autonomia, abrir seu espírito com base em seus princípios e nos dos outros, com suas crenças e as dos outros, para encontrar sua maneira de pensar e, assim, gerir com seu próprio estilo. Só assim, haverá uma gestão voltada ao social, na qual os gestores terão capacidade de se indignar diante das atrocidades que cotidianamente acontecem, diante das quais o silenciamento reflete o alto grau de adaptação ao qual parece estar acostumado.

Palavras-Chave - Teoria Crítica. Certificação. Gestão Pública. Gestão Processual-Relacional. Formação e Semiformação.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to confront the notion of professionalism with the Formation of public managers, in the sense of what Adorno calls it, and verify if the professionalization leads or not to the social management. The survey studied the certification of public managers adopted by the State of Minas Gerais, since 2006, and American model, known as Certified Public Management, CPM, launched in that country in 1976, from which the analysis was performed. Semi-structured interviews were conducted with 28 people linked to certification in Minas Gerais and 9 connected to the process in the United States, in five different States, besides document analysis. One of the major challenges to have a democratic management is to have professionalization or Formation, as we shall see, of the public servants. That is the reason why we start by the public administration, which begins with a historical review of its evolution from the models of management and social management proposed by Paes de Paula (2005). On the second point, which is related to the management, we explore the Theory of Communicative Action of Habermas (1987), which subsidizes the understanding of management authentically. Furthermore, we identify two basic ways to characterize the organizational realities, according to Watson (2005): the shape-controlling systemic and procedural-relational, representing more than two ways of looking at organizational life, but two ways of thinking about them. Equally important to emphasize that the focus is not the intervention, but the observation that allows a social research, which backdrop is the story of the certification. By collecting the data, we realized that there was a need to rescue the concepts of Formation and Half Formation from Adorno, because if we were talking about public managers able to perform the social management, we understand that we need people formed in Adorno's sense of Bildung, because only they are able to do that. With all the scenario briefly presented, is that we analyze the dialectic between professionalization and Formation of public managers in the sense of Adorno, reinforcing that we are facing a context in which it is necessary to redeem the procedural-relational, especially in a field such as public management, which to viable democratic governance presupposes the need for Formed people (Bildung). It was only by comparing the theory with the empirical object that emerged from the field, that we got to this point. It was observed that the social management can be related to procedural-relational management, as called Watson (2005). But we found that people Half Formed, in Adorno's sense, are able to manage in a systemic-controller way. From this observation, we propose that it is necessary to have people Formed if we want to have the social management. And that is exactly what the thesis intends to show. Thus, the data analysis has two major elements that stand out: first there is a procedural relational discourse that is not realized in practice, the second point is that the reference of competencies in the case of Brazil and the USA as a starting point, what we think is questionable. The restriction of procedural relational management is also because the starting point is the competence. This point was only possible after the counterpart of the analytical framework, with a reality, that is a fragment which refers to the universal. Thus, we take the certification as an object, but on this logic, could be any other. The critical theorists reinforce that when we analyze one of the parts that compose the whole, we are just seeing the whole, like a mosaic that reflects and is reflected. Finally, we conclude that for the social management to become effective, we must experience our autonomy, managers must have the ability to be outraged in the face of atrocities that happen every day, and before which the silencing reflects the high degree of adaptation to which we are used to. It's back to think, reflect, accept differences, finally, back to the essence of what makes us human.

Keywords - Critical Theory, Certification, Public Management, Relational-Procedural Management, Formation and Half Formation

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	45
FIGURA 2 – Os papéis de trabalho dos gerentes	73
FIGURA 3 - Planos do trabalho do gestor	76
FIGURA 4 – Custo da Certificação em 24 programas - 2007	171
FIGURA 5 - Ano de fundação dos programas e número de pessoas certificadas - 2007.....	172
FIGURA 6 - Número de horas dos programas - 2007	173
FIGURA 7 - Duração dos programas de certificação - 2007.....	174
FIGURA 8 - Referencial Analítico da Tese.....	182

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Comparativo Administração Pública Gerencial X Societal	50
QUADRO 2 - Modelos Processual-Relacional X Sistêmico-Controlador	58
QUADRO 3 - Características dos três tipos de mundo para Habermas	67
QUADRO 4 - Modelos de Competência	96
QUADRO 5 - Competências identificadas por diferentes autores	98
QUADRO 6 - Entrevistas realizadas na 1ª etapa: Estados Unidos.....	116
QUADRO 7 - Distribuição dos entrevistados.....	117
QUADRO 8 - Comparativo dos estados que compuseram as unidades sociais de estudo das entrevistas	167
QUADRO 9: Comparativo certificação minas gerais e estados unidos	175
QUADRO 10 – Variáveis Sistêmico-controladoras nas Certificações.....	184
QUADRO 11 - Tipos de Contexto para Mintzberg.....	202

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados dos processos de certificação (2006-2010).....	134
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACPM – Academia Americana dos Gestores Públicos Certificados
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPM – Certified Public Management
DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
EAD – Ensino à Distância
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
EpR – Estado para Resultado
EUA – Estados Unidos da América
FLEM – Fundação Luiz Eduardo Magalhães
FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GERAIS – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
LDA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MARE – Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
PDG – Programa de Desenvolvimento do Gestor
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PrND – Programa Nacional de Desburocratização
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RH – Recursos Humanos
SAF – Secretaria de Administração Federal
SEDS – Secretaria de Defesa Social
SEMOR – Secretária de Modernização
SEPLAG – Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
SES – Secretaria do Estado de Saúde
SPGFs – Superintendente de Planejamento, gestão e finanças
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

PREÂMBULO	17
1 INTRODUÇÃO.....	22
2 MOLDURA TEÓRICA	28
2.1 A Gestão Pública.....	28
2.1.1 <i>As Bases da Nova Administração Pública no Mundo</i>	28
2.1.2 <i>Entendendo as reformas no Brasil: a história</i>	33
2.1.3 <i>A nova administração pública no Brasil</i>	38
2.1.4 <i>A experiência de Minas: o choque de gestão e o estado para resultado</i> ..	42
2.1.5 <i>As vertentes gerencial e societal</i>	48
2.2 Gestão Na Prática	51
2.2.1 <i>A ascensão do Iluminismo e seu impacto na gestão “tradicional”</i>	53
2.2.2 <i>Ressignificação da gestão</i>	56
2.2.3 <i>Teoria da Ação Comunicativa</i>	62
2.2.4 <i>Entendendo o que é a função gerencial</i>	70
2.3 O Sentido da Formação para os Frankfurtianos	79
2.4 O Sentido da Profissionalização nas Competências: histórico e conceitos.	88
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	101
3.1 Bases epistemológicas e metodológicas	101
3.1.1 <i>O Confronto entre Popper e Adorno</i>	102
3.1.2 <i>A Dialética Negativa</i>	104
3.2 Procedimentos metodológicos.....	112
3.2.1 <i>A escolha dos Estados Unidos e de Minas Gerais</i>	112
3.2.2 <i>O Levantamento dos dados</i>	114
4 CERTIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS	120
4.1 O Caso Brasileiro: Minas Gerais.....	120
4.1.1 <i>Histórico</i>	120
4.1.2 <i>Modo de funcionamento</i>	125
4.1.3 <i>Dados dos processos realizados</i>	132
4.1.4 <i>Dificultadores e facilitadores do processo – o desafio da certificação em Minas Gerais</i>	134
4.2 O caso Norte-Americano.....	144

4.2.1	<i>Histórico</i>	144
4.2.2	<i>A formação do Consórcio Nacional Da Certificação Do Gestor Público</i>	150
4.2.3	<i>Dados gerais dos estados</i>	155
4.2.4	<i>A academia americana de gestores públicos certificados</i>	163
4.2.5	<i>Dados gerais da certificação norte-americana</i>	166
4.3	Comparativo entre Brasil e Estados Unidos - semelhanças e diferenças .	175
5	DISCUSSÃO DOS DADOS SOBRE CERTIFICAÇÃO: formação ou semiformação?	181
5.1	Dicotomia gestão processual-relacional versus gestão sistêmico-controladora – o discurso versus a prática	183
5.2	A ilusão das competências: o ponto de partida do falseamento da formação	189
6	ALGUMAS POSSIBILIDADES	197
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
	REFERÊNCIAS	208
	APÊNDICES	221

PREÂMBULO

Ao iniciar o doutorado, em 2008, minha ideia original era trabalhar o tema da certificação ocupacional do governo do estado de Minas Gerais, pois já estava trabalhando neste projeto desde 2007, como coordenadora executiva, a convite dos professores Ana Paula Paes de Paula e Marco Aurélio Rodrigues.

Sempre muito envolvida e acreditando neste projeto, a ideia era fazer uma reflexão teórica a partir da prática vivenciada. Entretanto, ao experimentar o doutorado, comecei a me envolver e a interessar-me por outros assuntos, inclusive pela teoria crítica, em especial por Adorno. Assim, acabei me envolvendo com essa temática e influenciada também pelo fato de já ter morado na Alemanha e ter afinidade com o idioma, decidi fazer o projeto sobre a questão da formação do administrador público utilizando como base o autor citado.

Este processo foi essencial para meu crescimento e amadurecimento como pesquisadora, pois, após a defesa do projeto, comecei a perceber que a postura epistemológica pela qual me encantei poderia ser tratada em diferentes temas, não necessariamente naqueles que vêm sendo historicamente abordados.

Sempre apoiada pela minha orientadora, que, efetivamente, me ensinou na prática o que é ter uma postura emancipada, comecei a visualizar a possibilidade de tratar do tema inicial, certificação, com base em uma postura crítica e emancipada. Percebi que havia ido de um extremo ao outro, mas que seria possível construir as bases de um pensamento que fosse ao mesmo tempo prático e crítico, independente do tema.

Não posso negar que o viés prático sempre me atraiu, pois tendo como base toda uma formação em administração, sempre acreditei na reflexão e crítica, mas pensava que ficar apenas no mundo das ideias não seria uma contribuição efetiva para uma pessoa que se dispôs a estudar a gestão, mesmo porque acredito que a gestão é algo inerente e necessário, tudo

dependendo da forma como ela é realizada. Nesta postura encontra-se uma das maiores contribuições desta tese, que é de trabalhar em uma perspectiva crítica a partir de um tema supostamente funcionalista.

Decidi com minha orientadora que faríamos uma tese sobre um tema, em geral, tratado como funcionalista, mas com uma postura epistemológica crítica (dialética). Paralelo a isso, tivemos um projeto de estudo sobre a certificação do modelo americano aprovado pelo CNPq, coordenado pelo Prof. Ivan Beck, o que me possibilitou realizar viagens àquele país, para coletar os dados.

Assim, fechamos que trataríamos da gestão em uma perspectiva crítica e que, a partir da coleta dos dados, veríamos o que emergiria do campo. Aí está outra contribuição da tese, pois o referencial foi construído antes e depois da coleta de dados, sendo que permitimos que do campo viessem as reflexões para o problema, que não foi estabelecido *a priori*. O ponto de partida foi a decisão de que faríamos uma tese sobre a questão da profissionalização do gestor público, estudando o modelo brasileiro – mais especificamente, a certificação do estado de Minas Gerais, iniciativa pioneira em nosso país, para os gestores públicos de todas as áreas (não apenas a educação, como a Fundação Luis Eduardo Magalhães) – e o modelo norte-americano, pioneiro no mundo.

Foi do campo que emergiu a tese de que ao falar de formação de gestores públicos temos que pensá-la do ponto de vista da *Bildung* adorniana, pois apenas o sujeito formado neste sentido está apto a realizar a gestão social. Assim, relacionamos a *Halbbildung* à profissionalização e ao gestor que pratica a gestão gerencial. Tratamos de um tema, em geral, funcionalista, com base epistemológica crítica, para subsidiar a reflexão.

É importante ressaltar que toda a tese foi construída a partir da realidade e da experiência. Temos a consciência de que ações práticas são necessárias para organizar toda e qualquer atividade humana. Mas o fato é que nós nos propomos a realizar uma prática crítica,

fundamentada, reflexiva e ciente de suas próprias limitações. Ou seja, a própria tese foi construída com base nestes preceitos.

O referencial epistêmico está calcado em uma forma de analisar e fazer pesquisa centrada na gestão processual-relacional que coaduna com uma práxis transformadora. O objeto está centrado no estudo da certificação do estado de Minas Gerais e dos Estados Unidos. Neste último caso, percebemos, após a realização de uma pesquisa exploratória inicial, que cada estado tinha um modelo diferente, todos guiados pelo Consórcio da Certificação Norte-Americana. Fizemos um estudo aprofundado em quatro estados mais a Carolina do Norte, onde se encontra o administrador do consórcio, e uma observação participante em um evento que contou com a presença de representantes de 35 dos 38 estados norte-americanos que possuem a certificação. Nesse ponto encontra-se outra contribuição deste trabalho: ainda que essa parte seja mais descritiva, foi feito um compilado dos modelos de Minas Gerais e dos Estados Unidos, o que pode subsidiar diversos trabalhos futuros, não apenas acadêmicos como também práticos. Além disso, conforme veremos mais adiante, acreditamos que a descrição é necessária para a crítica, pois é a partir dela, do campo, que as reflexões emergiram. É um ponto a partir do qual enxergamos algo maior. Esta questão será posteriormente explorada na metodologia.

Em verdade, foi apenas a partir dos dados coletados que chegamos à discussão que perpassava todos os diferentes modelos, que é a formação no sentido Adorniano da *Bildung* dos gestores públicos.

Um dos objetivos deste Preâmbulo, além de situar o leitor na discussão, é mostrar as idas e vindas do trabalho, reforçando que o processo de construção da tese não foi cartesiano. O caminho que percorremos não foi tão “certinho”, apesar de a tese estar estruturada de maneira formal. Ou seja, ainda que a partir da Introdução tenhamos algo bem estruturado, não foi exatamente assim que a pesquisa se deu. Isso porque nosso ponto de partida foi a questão da profissionalização do gestor público. Mas, após coletados os dados e minha passagem pela Escola de Frankfurt, percebemos que a profissionalização não levaria à ideia de gestão que

temos. Assim, o problema final foi revisado e ficou sendo o confrontar a noção de profissionalização com a de formação no sentido Adorniano.

A reflexão emergiu do contato com a escola de Frankfurt, da participação no processo de certificação e do campo, a partir do qual a contraposição foi finalmente visualizada. O próprio referencial só foi finalizado *ex post*. A moldura teórica partiu dos itens “Gestão Pública” e “Gestão na Prática”. O item “Formação”, ainda que colocado antes da metodologia, só veio depois da coleta dos dados.

Confesso que tive várias posições ao longo da elaboração do trabalho e que foram várias idas e vindas. Mas no final, quando tudo se encaixou, consegui ter a visão da contradição, da dialética, o que foi muito difícil, pois demandou de mim assumir que a certificação é semiformação. Como diria Goethe: “Com o conhecimento, nossas dúvidas aumentam”.

Ao longo do trabalho, a adoção da perspectiva crítica mexeu muito comigo. A proximidade com o objeto de pesquisa, se, de um lado, auxilia na descrição e coleta de dados, de outro, dificulta o estranhamento. E quando ele ocorre é difícil em um primeiro momento aceitar as críticas e reflexões que emergem dos dados. Por tudo isso que foi exposto, acreditamos que a visão do processo não pode ser perdida, e esperamos que isso tenha ficado claro. A partir da Introdução, tem-se a cerimônia formal, para a qual convido o leitor, o que exige, inclusive, uma linguagem adequada aos textos científicos e a finalização desse Preâmbulo, que, de forma resumida, tentou mostrar a intimidade da pesquisa.

Toda a trajetória que experimentei ao longo desses quatro anos me fez acreditar que não se pode ter medo de inovar e propor algo novo, ainda que o trabalho fuja da chamada “ciência normal”, como descrita por Kuhn (2003).

Após resolvidas essas questões internas, ainda neste sentido, estamos cientes da inovação deste trabalho sob o ponto de vista tanto epistemológico quanto formal e estrutural. Termino

este Preâmbulo com uma passagem de Horkheimer (1972, p. 168), citado por Pucci (1994, p. 69), que norteou os quatro anos de doutorado:

Não nos tornamos ocultos, formados, pelo que “fazemos de nós mesmos”, mas unicamente mediante uma dedicação à coisa, seja no trabalho intelectual, seja na práxis consciente de si mesma. (...) uma exteriorização que implica um fixar-se em um outro, objetivo, distanciando-se e reaproximando-se nele pela sua elaboração (...). Um outro que não é só o particular específico (...) mas o todo social. A formação é tanto a formação o todo exterior, como, por esta via, a formação de si mesmo.

Passemos agora à cerimônia formal.

1 INTRODUÇÃO

Objetivou-se com este trabalho contrapor a noção de profissionalização com a de formação do gestor público no sentido Adorniano e verificar se a profissionalização leva à gestão social. Para tanto, optamos por estudar os modelos de certificação dos gestores públicos adotados pelo estado de Minas Gerais desde 2006 e o modelo norte-americano, conhecido como *Certified Public Management*, (CPM), iniciado em 1976. Importante ressaltar que o ponto de partida não foi esse. Foi apenas ao confrontar a teoria com o objeto empírico que chegamos ao objetivo final.

O ponto de partida para se chegar à questão dialética entre profissionalização e formação foram as discussões ocorridas no centro da agenda política sobre a reforma do Estado e de sua administração, geradas a partir de transformações econômicas e sociais. Um dos grandes desafios para uma gestão mais democrática está na profissionalização dos servidores públicos, que, efetivamente, são os responsáveis por gerar e manter mudanças em uma direção transformadora.

Nos últimos anos, é possível constatar um crescente investimento em diversas iniciativas por diferentes esferas públicas (estados e municípios) que visam à profissionalização do administrador público, tais como os programas de capacitação, de especialização e de certificação. Todas essas iniciativas têm por objetivo melhorar o serviço prestado por esses profissionais, o que deveria ter um impacto direto no eficiente e eficaz atendimento à sociedade, em todas as áreas. Mas, apesar do esforço do Estado em realizar mudanças em sua forma de organização e gestão da economia nacional, conforme aponta Paes de Paula (2005), a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia continua sendo um desafio, talvez, pela forma como tais iniciativas vêm sendo realizadas, as quais reforçam as práticas voltadas para a gestão gerencial. Portanto, é preciso refletir sobre novas possibilidades de gestão.

Paes de Paula (2005), ao analisar o histórico da administração pública, propôs que existem dois modelos: o gerencial, atualmente utilizado; e o societal, voltado para a crítica, a reflexão e a participação na construção da gestão. A autora observou que, apesar de a Administração Pública societal buscar elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais, na medida em que busca construir instituições políticas e públicas voltadas à participação social, ainda não existe uma forma mais sistemática de alternativas de gestão que sejam condizentes com esse projeto, dificultando o desenvolvimento de uma estratégia que articule as dimensões financeiras, institucionais e sociopolíticas.

Assim, ainda que a Administração Pública societal seja fundamental para uma gestão democrática, um dos desafios que se colocam é a reflexão sobre os caminhos para viabilizar a profissionalização dos gestores públicos em uma perspectiva que considere a gestão de forma alternativa ou, como se verá, processual-relacional.

Importante ressaltar que o entendimento da gestão de forma prática é aquele que estabelece a congruência com a profissionalização do gestor público voltada para a gestão pública em uma vertente “alternativa”. Ou seja, entendemos que a função gerencial pode ser estudada do ponto de vista funcionalista e na maioria das vezes é o que acontece, o que, neste caso, estaria em consonância com a gestão pública gerencial. Entretanto, acreditamos que não é o tema em si que estabelece em que posição epistemológica ele se encontra, mas a forma de ser trabalhado.

Assim, não utilizamos os paradigmas de Burrell e Morgan (1979) para enquadrar esta pesquisa. Mesmo que isso implique em um não ajuste à ciência que normalmente vem sendo aplicada na área, uma vez que, em geral, os discentes tendem a buscar um enquadramento em um dos paradigmas dos autores acima citados, o que não nos enquadra exatamente no que Kuhn (2003) denominou de “ciência normal”.

Não nos atemos aos paradigmas, mas partimos do pressuposto de que, como afirma Mintzberg (2010), a gestão deve ser entendida como uma prática, não como ciência ou

profissão, apreendida principalmente pela experiência e baseada no contexto. O que nos interessa é justamente essa prática, desde que seja transformadora.

Conforme Habermas (1993), sem desmerecer a importância dos filósofos, estes não são capazes de transformar o mundo. O autor acrescenta a necessidade de ter um pouco mais de práticas solidárias, sob pena de que sem isso o próprio agir inteligente permanece sem consistência e sem consequências. Mas o autor alerta que, ainda que as práticas necessitem de instituições racionais, de regras e de formas de comunicação, não se devem sobrecarregar moralmente os cidadãos. Ao contrário, deve-se buscar elevar a virtude em pequenas doses orientadas pelo bem comum.

O resto de utopia que eu consegui manter é simplesmente a ideia de que a democracia – e a disputa livre por suas melhores formas – é capaz de cortar o nó górdio dos problemas simplesmente insolúveis. Eu não pretendo afirmar que iremos ser bem-sucedidos nesse empreendimento. Nós nem ao menos sabemos se é dada a possibilidade desse sucesso. Porém, pelo fato de não sabermos nada a esse respeito, devemos ao menos tentar. Sentimentos apocalípticos não traduzem nada, além de consumir as energias que alimentam nossas iniciativas. O otimismo e o pessimismo não são as categorias apropriadas a esse contexto (HABERMAS, 1993, p. 94).

Watson (2005) acrescenta que é um desafio para os envolvidos na organização do trabalho, –em especial, nos países em desenvolvimento –, a condução de mudanças que beneficiem os membros de uma sociedade. Também alerta sobre a necessidade de, em primeiro lugar, afastar a teoria gerencial e organizacional do ensino em administração ao aceitar múltiplos paradigmas (BURREL E MORGAN, 1979). O autor identifica apenas duas formas básicas de caracterização das realidades organizacionais: a forma sistêmico-controladora; e a processual-relacional. Ambas representam mais do que duas formas de ver a vida organizacional, mas duas formas de pensá-las.

Ainda segundo Watson (2005), tal distinção desencoraja a filosofia cartesiana ocidental ortodoxa, que estimula a separar a forma como nos referimos ao mundo da forma como agimos nele. Diante do exposto, reforçamos que acreditamos na busca por um valor *a priori* que não seja o da eficiência e eficácia econômicas, mas sim o da consciência, da emancipação. Por essa razão é que buscamos em Habermas, Adorno, Lapierre, Mintzberg,

Aktouf a moldura teórica necessária à condução desta pesquisa. Igualmente importante ressaltar que o foco não é na intervenção, mas sim na observação, o que permite uma pesquisa social, cujo pano de fundo é a história da certificação. Assim, ainda que nosso invólucro teórico exista, ele sempre estará sob suspeita, pois entendemos que a contradição é fundamental diante da postura adotada.

O objeto de estudo foram as certificações do estado de Minas Gerais e as do modelo norte-americano. Tais certificações estão no bojo das discussões sobre a questão da profissionalização do gestor público, sendo que o Estado de Minas foi pioneiro no Brasil no que tange à avaliação de cargos gerenciais, enquanto o modelo norte-americano é pioneiro no mundo, existindo desde 1976. Ou seja, foi com fins didáticos que começamos esta seção, a partir da descrição do objetivo final da tese, que, resumidamente, foi confrontar a noção de profissionalização com a formação do gestor público. Na realidade, foi a partir do nosso objeto de estudo, ou seja, a certificação, somado ao entendimento da gestão de forma alternativa, que o tema formação emergiu.

Para Adorno (1995), a *Bildung* está associada à formação efetiva do sujeito, pois não se concentra em criar apenas pessoas adaptadas ao mundo, mas sim pessoas emancipadas, capazes de pensar por si. Já a *Halbbildung*, ou semiformação, está voltada para a adaptação das pessoas às regras da sociedade. Ainda que façamos uma explanação sobre esse ponto mais adiante, é imperativo dizer que o objeto de pesquisa nos levou a entender a importância de pensarmos em uma *Bildung* quando se trata do gestor capaz de realizar a gestão social. Assim, fazemos uma associação entre gestão gerencial e *Halbbildung* e gestão social e *Bildung*.

Diante de todo o cenário apresentado, é que fazemos uma análise dialética entre profissionalização e formação do gestor público no sentido Adorniano, reforçando que estamos diante de um contexto no qual é preciso resgatar o processual-relacional, em especial em uma área como a gestão pública, que, para viabilizar uma gestão democrática, pressupõe a necessidade de pessoas formadas (*Bildung*). Foi apenas ao confrontar a teoria com o objeto empírico com aquilo que emergiu do campo que chegamos a esse ponto.

O problema apresentado está, portanto relacionado ao pensar uma forma de gestão que, atualmente, tem sido conduzida pela via da profissionalização. O que percebemos, no entanto, é que essa profissionalização não vai levar à gestão social. Observamos que esse tipo de gestão não será conquistado por meio da profissionalização. E é desse ponto que advém a proposição de que o que leva à gestão social é uma visão de formação, e não de semiformação do gestor público. Nosso maior desafio agora é mostrar que na contraposição entre a formação e a profissionalização a afirmação anterior é uma verdade. Assim, a pergunta que norteia o problema de pesquisa é: Como a profissionalização do gestor público, confrontada com a lógica da formação, propicia, ou não, uma gestão social?

Resumindo, a partir desse ponto, a tese mostra duas coisas: a constatação de que a profissionalização está associada à lógica sistêmico-controladora e leva à gestão gerencial, pois está relacionada à semiformação e a proposição de que é a formação que leva à gestão social.

A partir de agora vamos discutir o que sustenta toda esta tese desenvolvida. Entendemos que a constatação e a proposição têm que ser apontadas na teoria, para depois serem retomadas. Por essa razão, a discussão parte tanto do referencial analítico quanto dos dados coletados. Acreditamos que foi a partir do fragmento da realidade – no caso, a certificação – ligada ao modelo gerencial, que conseguimos entender a totalidade, que remete ao universal. Esse ponto será melhor trabalhado na metodologia.

Reforçamos que esta tese se propõe a um avanço, uma vez que trabalha com uma perspectiva alternativa, analisando e descrevendo um objeto teoricamente funcionalista, a partir do qual são feitas reflexões críticas e proposições abertas, o que é um grande desafio, devido aos riscos de se voltar ao funcionalismo. Além disso, este trabalho foi construído de forma diferenciada, pois, mesmo tendo um invólucro teórico inicial, após coletados os dados, percebemos a necessidade de voltar a outras teorias que emergiram da reflexão do objeto e a

outros conceitos trazidos pelo campo. Ou seja, realizamos o percurso teoria – campo – reflexão – análise - teoria – reflexão - análise.

Apresentadas as questões que permearam a construção deste trabalho, no capítulo seguinte trataremos da gestão pública, fazendo um resgate histórico de sua evolução. A partir dos modelos de gestão gerencial e social propostos por Paes de Paula (2005), sentimos a necessidade de explorar um entendimento sobre gestão voltado para a perspectiva social, no qual exploramos também a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1987), que subsidia o entendimento dessa gestão de forma autêntica. Notamos a necessidade de resgatar os conceitos de Formação e Semiformação de Adorno, pois se estamos falando de gestores públicos aptos a realizarem a gestão de forma autêntica e relacional, entendemos que apenas o sujeito formado no sentido Adorniano da *Bildung*, é capaz de fazê-la.

Na terceira seção, apresentamos a metodologia, mostrando não apenas o percurso em si, mas também os conceitos epistemológicos que permearam nossa construção. Na quarta seção, são apresentados os dados coletados em Minas Gerais e nos Estados Unidos, para no quinto capítulo realizar a análise comparativa. Na sexta seção, formulam-se algumas possibilidades sobre o tema em debate. Finalmente, no último capítulo tecemos as considerações finais.

2 MOLDURA TEÓRICA

2.1 A Gestão Pública

O ponto de partida para a realização desta tese foi a certificação ocupacional do Governo do Estado de Minas Gerais. Para esclarecer melhor tal questão, é importante explicar o contexto no qual a certificação ocorre, como um dos itens da profissionalização do gestor público, que, por sua vez, tem sua origem no contexto da denominada *new public management*.

Esta seção trata das origens dessa nova “ordem”, discutindo suas raízes. Esboçamos sobre as bases teóricas e as origens dos modelos de reforma e gestão do caso brasileiro que sustentam a nova administração pública. Como o objetivo é apenas contextualizar as origens do Choque de Gestão, no qual está inserido o projeto estruturador de profissionalização do gestor público, a questão das bases mundiais da nova administração pública está melhor tratada em Paula (2005), que efetivamente discute de forma aprofundada tais questões.¹

2.1.1 As Bases da Nova Administração Pública no Mundo

Segundo Paes de Paula (2005), os movimentos neoconservadores se basearam nas propostas neoliberais e nas recomendações da teoria da escolha pública para aumentar a eficiência do Estado, o que aliado ao movimento gerencialista, resultou em uma abordagem de reforma e gestão que ficou conhecida como a nova administração pública, caracterizada por ter transformado valores e práticas da administração de empresas em um referencial para o setor público.

Com relação ao pensamento neoliberal, suas bases foram consolidadas por Adam Smith (1983), que em seu livro *A Riqueza das Nações*, prossegue com a doutrina da atuação

¹ Para mais informações sobre as bases da nova administração pública no mundo, ver Paes de Paula (2005) que apresenta de forma aprofundada essas raízes.

limitada do Estado cujas funções seriam três: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública.

Segundo Hunt (1981), os liberais têm uma visão de que o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, o que estimula o reconhecimento da iniciativa criadora e promove eficiência, justiça e riqueza, o que influenciou os economistas e pensadores neoclássicos.

Entretanto, com a crise de 1929, as premissas não intervencionistas desse pensamento começaram a ser questionadas. É nesse contexto que, segundo Paes de Paula (2005), Keynes ao realizar uma detalhada reavaliação desse pensamento, elaborou alternativas às políticas econômicas liberais vigentes, recomendando a ampliação da intervenção estatal e dos gastos governamentais para estimular o crescimento econômico, gerar emprego e promover o bem estar social. Ainda segundo a autora, a implementação dessas medidas por Roosevelt nos Estados Unidos e pelos governos europeus no pós-guerra reforçou a doutrina keynesiana, consolidando a crença de que as crises são contornáveis quando o governo mantém o pleno emprego, usando seu poder de tributar, empregar e despender recursos.

Assim, entre 1940 e 1970, as ideias de Keynes foram hegemônicas e os neoliberais tornaram-se a voz destoante. Por essa razão, em 1947, foi criada a *Mont Pelerin Society* na Suíça, com o objetivo de centralizar os esforços dos intelectuais que defendiam o livre-mercado. De acordo com Cockett (1995), foram três os centros que se destacaram na formação dessa sociedade: a *London School of Economics*, a Escola Austríaca, representada por Hayek, Mises e Popper e a Escola de Chicago, de Milton Friedman.

Mas, ainda que esses representantes partilhassem de um mesmo conjunto de ideias sobre o Estado e a administração da economia, existiam algumas divergências. Talvez uma das principais era a ideia de Hayek sobre a necessidade de alguma intervenção do Estado para criar as condições de livre-mercado, evitando monopólios e crises cíclicas. Ou seja, esse economista questiona o *laissez-faire* total, o que ganhou a simpatia de Friedman e reações contrárias de pessoas mais ortodoxas, entre elas Mises. (PAES DE PAULA, 2005)

Nesse contexto, a nova direita estabelecida no Reino Unido e nos Estados Unidos, gerou dois grupos distintos: os anarcoliberais, que recorrem ao liberalismo puro do século XVII e defendem um Estado mínimo e os neoliberais, representados por Hayek e Friedman, que defendem um Estado suficiente para: proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; garantir que cada cidadão seja auto-suficiente para o seu desenvolvimento; manter uma estrutura que possibilite uma competição e cooperação eficientes entre os homens e criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo as condições de competição. (GREEN, 1987)

Se por um lado, os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado, por outro os teóricos da escolha pública elaboravam as críticas da burocracia do Estado. Segundo Dunleavy (1991), durante a década de 1980 o número de adeptos dessa teoria cresceu significativamente, sendo por essa razão que aqui focalizaremos apenas os conceitos fundamentais para compreender nosso objeto de estudo.

Segundo Mueller (1989), a teoria da escolha pública caracteriza-se pela aplicação de princípios econômicos para explicar temas concernentes aos cientistas políticos, tais como a teoria do Estado, o comportamento dos eleitores e a burocracia, transferindo assim princípios da economia para o campo da política, adotando os pressupostos do racionalismo econômico liberal em suas análises.

O fato é que o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública estão imbricadas, de acordo com Paes de Paula (2005), na dinâmica dos movimentos neoconservadores no Reino Unido e nos Estados Unidos, onde as características da nova administração pública podem ser observadas nas medidas administrativas disseminadas durante a era Thatcher e a Regan. Não abordaremos aqui, apesar da importância, o movimento no Reino Unido, mas descreveremos brevemente o dos Estados Unidos, pois ainda que nosso foco seja a certificação em Minas Gerais, como é feito um estudo comparativo com a certificação norte-americana, percebe-se que existem similaridades de contexto importantes no surgimento desses projetos, o que será melhor explorado na análise comparativa dos dados.

Segundo Smith (1991) citado por Paes de Paula (2005) paralelamente ao caso britânico, a revolução intelectual conservadora também chegou ao seu auge nos Estados Unidos com a vitória sobre Jimmy Carter de Ronald Reagan em 1980. Chegava a oportunidade de os conservadores realizarem uma ruptura com o *New Deal Keynesiano* e com o seu legado político. Naquele país, o neoconservadorismo foi alimentado, segundo o mesmo autor, pelo: *Hoover Institution*, fundado em 1919 tinha como principal atividade a realização de pesquisas sobre políticas públicas e financiava trabalhos de orientação neoconservadora, tendo entre seus bolsistas Milton Friedman; *American Enterprise Institute*, que iniciou suas atividades em 1943 com o objetivo de popularizar idéias sobre empreendedorismo e negócios, teve Friedman entre seus conselheiros e alterou seu nome em 1960 para *American Enterprise Institute for Public Policy Research*; e a *Heritage Foundation*, fundada em 1973, que atuava nas mesmas áreas de pesquisa que o *Hoover Institution* e sofreu influências dos pilares do neoconservadorismo do pós-guerra, entre eles Mises e Hayek.

Importante ressaltar que a ruptura com o keynesianismo ocorreu antes do governo Reagan, uma vez que, ainda no governo de Jimmy Carter, houve a implementação de políticas monetaristas anti-inflacionárias e um processo de desregulamentação da economia no final de seu mandato, conforme aponta Thompson (1990) citado por Paes de Paula (2005). Ainda para esse autor, o que Reagan fez foi continuar com as políticas e radicalizar as reformas.

Segundo Navarro (1994) uma análise da estrutura de gastos do governo de Reagan mostrou que o gasto federal aumentou cerca de 30% nos cinco primeiros anos da década de 1980, caracterizando uma política keynesiana disfarçada. Um estudo detalhado da origem desses gastos, mostrou que ocorreu uma transferência de fundos federais do setor social para o militar, que teve um aumento de 100% no mesmo período.

Além disso, segundo Wood Jr. e Paes de Paula (2002a e 2002b), o movimento gerencialista nos Estados Unidos também contribuiu para criar um imaginário em relação à cultura do *management*, que tem como pressupostos a crença em uma sociedade de mercado livre, a visão do indivíduo como autoempreendedor, o culto da excelência como forma de

aperfeiçoamento individual e coletivo, entre outros. Nesse sentido, percebe-se, conforme Paes de Paula (2005) que essa cultura produz símbolos que permeiam as organizações e as mentes dos sujeitos, tais como os gurus, os consultores e qualquer um que tenha fórmulas infalíveis de gestão.

Nos Estados Unidos, foi efetivamente em 1990, que o movimento gerencialista e a cultura do *management* foram transportados do setor privado para o setor público, engendrando o movimento “reinventando o governo”, segundo Paes de Paula (2005) no qual o livro de mesmo nome de Osborne e Gaebler (1994) mostra o deslocamento do gerencialismo.

Apesar de autores como Frederickson (1996) citado por Paes de Paula (2005) sugerirem que a nova administração pública é diferente do “reinventando o governo”, para a autora eles não estão levando em consideração que é justamente o discurso de eficiência no setor público, atribuindo um caráter neutro às práticas de administração, que torna a nova administração pública assimilável nos diversos governos.

Smith (1991) mostra que as instituições de ensino em gestão pública fundadas no começo do século tais como a *Training School for Public Service* e o *National Institute of Public Administration*, concordavam que uma sociedade democrática deveria agir racionalmente pelos interesses públicos, baseando-se, portanto, em técnicas gerenciais. O *Brookings Institute*, antigo *Institute of Government Research*, começou a se pautar na ideia de que a administração é essencialmente técnica, sendo constituída de um campo diferente da política.

Assim, ainda que os Estados Unidos sempre tenham apresentado uma inclinação para a troca de práticas dos setores privado e público, com o movimento gerencialista, segundo Ferlie (1998), esse intercâmbio intensificou-se com o uso de idéias dos “gurus” e de consultorias empresariais no setor público.

Smith (1991) lembra que como as críticas à burocracia sempre permearam os Estados Unidos, não houve dificuldade de substituir tal modelo pelo gerencial. Assim, quando Osborne e

Gaebler (1994) focam as virtudes das experiências de “reinvenção do governo”, logo eles ganham adeptos. Ao examinar experiências consideradas inovadoras, eles identificam entre outras características, a orientação para objetivos e foco nos resultados.

Ainda que os autores tentem evitar a identificação automática entre gestão empresarial e pública, segundo Paes de Paula (2005), suas recomendações não transcendem a readaptação das ideias desenvolvidas no setor privado. A autora, ao analisar as críticas a esse modelo, afirma que a nova administração pública nasceu como uma expressão administrativa do ideário de livre-mercado, tendo sido reelaborada pelo movimento “reinventando o governo”, pela política de terceira-via e pelo ideário da governança progressista. Ela continua dizendo que apesar do discurso participativo, esse modelo não se moveu para a dimensão sócio-política da gestão, pois ao partilhar do esquematismo gerencialista, dificulta a interação dos aspectos técnicos e políticos.

2.1.2 Entendendo as reformas no Brasil: a história

O Brasil passou por diversos momentos específicos que marcaram a forma de agir do Estado, conforme afirma Bresser-Pereira (2001). Notam-se mudanças significativas na administração pública quando ocorre a transição de um regime político de essência oligárquica para um regime democrático, passando pelo regime autoritário da Era Vargas e, posteriormente, pela ditadura militar.

Primeiramente, o Estado era caracterizado pelo patrimonialismo. Depois, evoluiu para uma administração pública burocrática. Por fim, no final do século XX e início do século XXI, observou-se um novo modelo de administração pública, essencialmente gerencial e orientado para resultados.

É importante realizar uma análise histórica sobre a administração pública brasileira para tornar coerente a discussão sobre a gestão pública vivenciada hoje em Minas Gerais, onde se

encontra a certificação ocupacional. De acordo com Costa (2008a), a administração colonial antes da chegada da família real no Brasil estava organizada em quatro níveis: instituições metropolitanas, administração central, administração regional e administração local. Subordinado ao secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos encontrava-se o Conselho Ultramarino, responsável pelos aspectos envolvidos no dia a dia das colônias, exceto os assuntos eclesiásticos, cuja responsabilidade cabia à Mesa de Consciência e Ordens.

Segundo Holanda (2001), em relação à organização territorial o rei de Portugal dom João III dividiu as terras brasileiras em faixas, que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Conhecidas como capitânicas hereditárias, eram doadas a nobres e a pessoas próximas ao rei, chamados de donatários. Em troca da administração da região, além das terras, os donatários recebiam alguns privilégios, como a permissão de explorar as riquezas minerais e vegetais da região. Holanda (2001) afirma que foi necessária a criação, em 1549, de um novo sistema administrativo para o Brasil, o Governo Geral, devido aos problemas na administração das capitânicas, o que dificultava a manutenção do sistema. O objetivo era acabar com a desorganização administrativa a partir da implantação de um modelo mais centralizador, cabendo ao governador geral as funções antes atribuídas aos donatários. Tal sistema existiu até 1640, tendo sido substituído pelo Vice-Reinado.

Importante ressaltar que a administração geral contemplava também a esfera judiciária, residindo aí um conflito de competências, conforme afirma Costa (2008a). Os juizes exerciam funções tanto judiciais como administrativas. Ou seja, julgavam e executavam ao mesmo tempo. Por essa razão, o autor coloca as principais características da administração colonial como sendo: centralização, ausência de diferenciação de funções, excessiva quantidade de normas, formalismo, lentidão na prestação dos serviços e mimetismo.

A administração pública passa por uma mudança muito significativa, quando dom João VI vem ao Brasil e traz elementos importantes para a instauração de um Estado soberano, conforme afirma Manchester (1967). Assim, a instituição de leis, a imposição de pagamentos

de impostos e a construção de edifícios, órgãos estatais, indústrias e estradas modificaram a vida social, política, cultural e econômica do Brasil.

Mas, para Holanda (2001), foi apenas mais tarde, com a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal, que a administração pública brasileira se tornou tão forte que seria impossível voltar a constituir-se uma colônia. Em 1822, um novo marco acontece no país: dom Pedro I declara a independência do Brasil. Ainda segundo o autor, ao dissolver a Assembleia Constituinte o imperador criou um Conselho de Estado, encomendou a primeira Constituição nacional, de 1824, e instituiu quatro poderes políticos: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador.

Ao deixar o trono para dom Pedro II, depois de dez anos, dom Pedro I deixou o Brasil mergulhado em uma crise de grandes proporções, de acordo com Costa (2008a). A partir das pressões constantes nos últimos anos do Império, foi proclamada a República brasileira, em 15 de novembro de 1889, instaurando a forma republicana, federativa e presidencialista de governo no Brasil (MANCHESTER, 1967).

Todo esse resgate histórico é importante para contextualizar, conforme aponta Holanda (2001), que não houve grandes alterações no que tange às estruturas socioeconômicas do Brasil após a proclamação da República, sob o argumento de que a riqueza nacional continuou concentrada nas mãos dos grandes fazendeiros, tendo acontecido a transferência do centro dinâmico para a atividade cafeeira e a ascensão dos grandes cafeicultores paulistas.

Foi apenas próximo à década de 1930 que Martins (1997) admite que passou a ocorrer a percepção da necessidade de modernizar as estruturas do Governo Federal, bem como de profissionalizar os quadros da administração pública.

No Brasil, especialmente devido à tradição patrimonialista, os empregos e os benefícios costumam estar ligados, conforme aponta Holanda (2001), a interesses pessoais, e não a

interesses públicos, o que se relaciona com o “homem cordial”, avesso à impessoalidade e ao formalismo.

Essas características, no entanto, não impediram as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público durante a ditadura Vargas, que, segundo Cardoso (1995) e Martins (1997), vislumbrou a necessidade de implantar uma nova administração pública no país, que apresentava uma aceleração industrial. O Estado exercia um papel intervencionista forte no setor de produção de bens e serviços. Coube a Mauricio Nabuco estudar uma possível reforma do aparelho do Estado.

Neste contexto, Martins (1997) aponta a criação de três propostas inspiradas no modelo de funcionalismo público da Grã-Bretanha: critérios profissionais para o ingresso no serviço estatal; desenvolvimento de carreiras; e regras de promoção baseadas na meritocracia. O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi criado para implementar essas diretrizes, determinando os valores dos salários para o setor público e supervisionando a administração pública, além de capacitar as pessoas no sentido weberiano, o que, segundo Costa (2008a), nunca chegou a ser concretizado, devido à pressão que era sofrida por Vargas.

O período de 1945 a 1964 pode ser caracterizado no Brasil como o de coexistência entre traços da cultura política patrimonial e de bolsões de eficiência administrativa, conforme Lafer (1975). Para o autor, a reforma realizada durante o regime militar foi mais efetiva, melhorando a máquina administrativa, por meio de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores.

Bresser-Pereira (2001) corrobora com Lafer (1975) ao afirmar que a superação da burocracia ganharia destaque somente em 1967, com a criação de uma reforma pelo Decreto-Lei 200, que, com o objetivo de obter maior capacidade operacional com a descentralização de funções, instituiu a transferência de certas atividades para fundações, sociedades de economia mista, autarquias e empresas públicas. Dessa forma, procurou-se substituir a administração pública por uma administração voltada para o desenvolvimento.

Bresser-Pereira (2001) afirma que nos anos de 1970 tem-se uma nova ação modernizadora, com a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR). O governo utilizou jovens gestores públicos para compor seu quadro, pois almejava a implantação de novas técnicas de gestão, especialmente na área de Administração.

Paes de Paula (2005) pondera que até o final da década de 1970 o que se viu foi uma ênfase do paradigma do público como estatal, cuja gestão é uma responsabilidade exclusiva da burocracia estatal. Citando Keinert (2000), completa que a ênfase nos meios e nas técnicas administrativas parametrizou a reforma e a gestão pública.

No início da década seguinte, Cardoso (1995) observa o registro de outra tentativa de reformulação das direções da administração pública, de forma a se distanciar do modelo burocrático de gestão, orientando o Estado em uma perspectiva de cunho gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e a implantação do Programa Nacional de Desburocratização (PrND).

Já a partir 1985, marcado pela volta do regime democrático no país, Martins (1997) destaca três acontecimentos relativos à organização do Estado: ressaltam-se as decisões tomadas pelos governos seguintes de refazer a organização dos altos escalões da administração pública; notam-se as decisões inconsequentes tomadas em relação às estruturas do Estado e ao seu quadro de funcionários; e observa-se a nova forma de práticas clientelistas, bem como os níveis exorbitantes de corrupção. Nesse período, Bresser-Pereira (2001) observa a volta da administração pública hierárquica e rígida, com a extinção das orientações de gestão que vinham acontecendo desde 1967, abrindo espaço para um modelo de gestão no qual a administração direta praticamente não se distingue da indireta, garantindo privilégios exigidos pela Constituição de 1988 em relação à aposentadoria e à estabilidade.

Um dos resultados significativos do processo de retrocesso burocrático vivenciado no final da década de 1980 foi o notável encarecimento do custeio da máquina administrativa, conforme

Costa (2008b), justamente devido ao aumento dos gastos com pessoal e bens e serviços, além da significativa ineficiência da prestação dos serviços públicos. Para Bresser-Pereira (2001), a crise de Estado no Brasil desde os anos de 1980 era cíclica, resultado das distorções sofridas nas últimas cinco décadas, cuja solução não seria a substituição do Estado pelo mercado, mas sim sua reforma.

Paes de Paula (2005) chama a atenção para o fato de que na história de reformas no Brasil as dimensões econômico-financeiras e administrativas sempre se sobrepuseram à dimensão sociopolítica. A autora reforça o fato de que, ainda que a reforma dos anos de 1990 tenha a singularidade de incluir a dimensão esquecida no debate, o modo como os atores políticos abordam tal questão não é unívoca. Assim, ao analisar o processo de reforma, a autora identifica duas vertentes: a gerencial, alinhada ao movimento internacional de reforma do Estado, cujas referências são o Reino Unido e os Estados Unidos; e a societal, cujas ideias foram herdadas dos movimentos contra a ditadura e da redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

Segundo Doimo (1995), citada por Paes de Paula (2005), a vertente societal tem suas raízes no campo movimentalista dos anos 1970 e 1980, inspirando-se, segundo a autora, nas experiências de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, tais como os conselhos gestores e orçamento participativo.

Já a vertente gerencial teve suas propostas concebidas e implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a participação do então ministro da Administração e reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

2.1.3 A nova administração pública no Brasil

As raízes da implementação da vertente gerencial no Brasil, segundo Paes de Paula (2005), estão na crise do nacional-desenvolvimentismo e nas críticas ao patrimonialismo e ao

autoritarismo do Estado brasileiro, que estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal, baseado na articulação entre estratégia de desenvolvimento dependente e associado, estratégias neoliberais para estabilização econômica e estratégias administrativas oriundas do mercado. Ainda para a autora, foi justamente essa articulação que sustentou a formação da aliança que culminou com a ascensão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, viabilizando a implementação da nova administração pública no Brasil.

Importante ressaltar que a reforma gerencial no Brasil foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, cujo início se deu quando o governo do então presidente Collor aderiu às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana, incorporando no discurso as recomendações neoliberais, propondo medidas de restrição da atuação do Estado (BRESSER-PEREIRA 1991, 1992). Paes de Paula (2005) enfatiza que após as críticas recebidas devido à tendência de desmonte do Estado e das políticas sociais, a aliança social-liberal optou pela terceira via, trocando a palavra redução do Estado por reforma dos institutos legais e estatais.

Fato é que ao assumir a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso transforma a Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo Bresser-Pereira nomeado como ministro. Segundo Paes de Paula (2005), após ser indicado ao MARE, Bresser-Pereira resolveu estudar outras experiências, principalmente a do Reino Unido e a do movimento “Reinventando o governo”. Assim, foi apresentado no início de 1995 o *Plano Diretor da Reforma do Estado*, para ser discutido no Conselho da Reforma do Estado.

Em 1998, foi promulgada a emenda da reforma administrativa, legitimando as mudanças gerenciais propostas. Segundo Bresser-Pereira (1998), os principais objetivos da administração pública gerencial seriam: melhorar as decisões estratégicas dos governos; garantir a propriedade e o contrato; garantir autonomia e capacitação do administrador público; e assegurar a democracia mediante a prestação de serviços públicos orientados para o

cidadão-cliente. Para tanto, os níveis federal, estadual e municipal deveriam ter uma administração profissional e organizada em carreiras, adotar a descentralização administrativa, impor disciplina no uso dos recursos, criar indicadores de desempenho para controle dos resultados e promover o uso de práticas originadas no setor privado. O que se observa, pois é que a reforma tinha três dimensões: institucional, cultural e a gestão.

Sobre a dimensão institucional, a emenda de 1998 dividiu as atividades estatais em dois tipos: a) as atividades exclusivas do Estado, pertencentes ao Núcleo Estratégico do Estado, Presidência da República e Ministérios, realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e reguladoras, responsáveis pela regulação, fiscalização, legislação, formulação e fomento de políticas públicas; b) atividades não exclusivas do Estado, que seriam os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares e de apoio. Chamadas de serviços de caráter competitivo estavam os serviços sociais de saúde, educação e assistência social e científico, prestados por organizações sociais ou pela iniciativa privada. Já as atividades auxiliares e de apoio são aquelas responsáveis pelo funcionamento do aparelho do Estado, tais como limpeza, transporte, manutenção, deveriam ser submetidas à licitação e terceirizadas. Ou seja, conforme Costa (2008b) o Estado passa a ser responsável direto da regulação, da coordenação e da descentralização vertical para os níveis estaduais e municipais dos serviços de infraestrutura.

Sobre a dimensão gestão, segundo Bresser-Pereira (2001) e Cardoso (1995) o modelo proposto rompe com o modelo burocrático, corroborando com a ideia de Bresser-Pereira, segundo o qual a administração pública gerencial representa um avanço. Por outro lado, Cardoso (1995) também reforça que não se pode afirmar que o novo modelo negue os princípios weberianos, pois se apóia neles, conservando alguns de seus pressupostos tais como a meritocracia, um sistema de carreiras e remuneração estruturada e universal.

O que o ex-presidente coloca é que a forma de controle do novo modelo baseia-se nos resultados, necessitando de princípios de confiança e de descentralização da decisão, contrapondo-se, nesse sentido, ao formalismo e rigor técnico da burocracia tradicional.

Completa dizendo que permaneciam a necessidade de avaliação sistemática e recompensa pelo desempenho e capacitação permanente, presentes anteriormente, aos quais agregavam a orientação para o cidadão-cliente e a competição administrada

Para conseguir efetivar a reforma, era necessário que a cultura gerencial fosse incorporada pelos administradores, sendo esta uma das dimensões defendidas por Bresser-Pereira (1998). Isso porque conforme ressalta Bresser-Pereira (2001) cabe aos administradores públicos a prática das novas ideias gerenciais. Assim, para o autor cabe aos administradores públicos transformar a “cultura burocrática” em “cultura gerencial”, colocando em prática as novas ideias voltando-se sempre para atender o “cidadão-cliente” com a melhor qualidade e menor custo.

Ferrarezi e Zimbrão (2005) afirmam que o plano de reforma contribuiu para o amadurecimento do perfil de gestor público, sendo a nova política de recursos humanos centrada nas alterações em relação à contratação e gestão do funcionalismo público. Era essa a visão de Bresser-Pereira (1998), que destacava a demissão por insuficiência de desempenho, tendo como critério as avaliações periódicas, ficando assegurado ao servidor o processo administrativo com ampla defesa e a demissão por excesso de quadros, que, para evitar demissões políticas, prevê a extinção do cargo junto com a demissão, sendo que ele não poderia ser recriado em um prazo de quatro anos.

Enquanto a demissão por insuficiência auxiliava a implementação da cultura gerencial, a exoneração por excesso de quadros representava a possibilidade de reduzir do deficit público. Além disso, Bresser-Pereira (1998) também eliminou o Regime Jurídico Único para servidores públicos, pois a Constituição de 1988 havia transformado todos os celetistas em estatutários. Dentre os objetivos estava a possibilidade de contratação de funcionários públicos celetistas e da criação de um regime especial de emprego público para aqueles que trabalham nas atividades não exclusivas dos Estados, uma vez que passou a ser exclusividade dos funcionários públicos de carreira, vinculados ao Núcleo Estratégico do Estado, o regime estatutário.

Observa-se, pois que Bresser-Pereira (1998) priorizou a carreira dos servidores do Núcleo Estratégico do Estado e estabeleceu um programa de concursos públicos, com o objetivo de captar pessoas com pós-graduação, principalmente nas áreas de administração, economia e ciência política. Além disso, criou cursos de formação e especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e uma estratégia de remuneração para diminuir a diferença entre os valores pagos no setor privado e público.

2.1.4 A experiência de Minas: o choque de gestão e o estado para resultado

Apresentadas as raízes da nova gestão pública no Brasil e o modo como começou a ser implementada em nível federal, cabe ressaltar que ela ganhou ainda mais relevância também em toda a América Latina quando instituições como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial passaram a indicar a gestão por resultados como prática necessária constante nas reformas do aparelho estatal (CORREA, 2007).

Autores como Gomes (2009) entendem que a gestão por resultados é um dos principais pontos da nova gestão pública, uma vez que inclui os princípios de democracia e eficiência. Fato é que a mudança de gestão em nível federal despertou a atenção dos estados brasileiros. Segundo Corrêa (2007), Minas Gerais seguiu a onda da reforma administrativa liderada pelo governo federal em 1995, com base na *new public management*, estruturando sua administração por meio de um instrumento de avaliação de desempenho chamado de “Acordo de Resultados”, vinculado aos principais programas estratégicos do governo: O “Choque de Gestão” e o “Estado para Resultados” (segunda fase do “Choque de Gestão”).

A intenção de realizar processos de Certificação Ocupacional também pode ser interpretada como uma manifestação de uma nova fase do gerencialismo no setor público, explicitada no item As Bases da Nova Administração Pública, uma vez que ela se apresenta no programa governamental "Choque de Gestão" empreendido pelo governo de Minas Gerais, desde de

2003, no primeiro mandato do governador Aécio Neves. Para os formuladores desse programa o “Choque de Gestão” é um passo além da reforma gerencial conduzida por Bresser Pereira, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que, enquanto essa estava voltada aos meios, ou seja, para o aparelho do Estado, o programa mineiro alinha-se a um projeto de desenvolvimento. De outro lado, no âmbito da administração pública gerencial bresseriana a avaliação que as iniciativas de políticas de gestão ocorreram de forma fragmentária, sob baixa integração e baixa convergência de ideais comuns, ou seja, sem uma dimensão estratégica, legaram aos formuladores mineiros a lição que: *“a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido.”* (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p.21).

Nessa ótica, o “Choque de Gestão” constituiria um avanço por combinar princípios das reformas de primeira geração, como a adoção de duras medidas de ajuste fiscal e a redução do deficit público, com princípios da reforma de segunda geração, como a elaboração de um plano estratégico voltado para o futuro, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), com a missão de transformar o estado de Minas Gerais no “melhor estado para se viver”.

De acordo com o vice-governador da época, Anastasia (2006), em 2002 o Estado de Minas Gerais enfrentava problemas fiscais graves, o que comprometia os serviços prestados à sociedade mineira. Para ele, como Minas Gerais carecia de uma gestão eficiente, era necessária a criação de um plano estruturador que tornasse a atuação da administração pública mineira mais eficaz.

Começava assim o processo de reforma administrativa em Minas Gerais, por meio da definição da missão, da visão e das metas do estado, conforme aponta Corrêa (2007). Marini et. al (2006) define o Choque de Gestão como um conjunto de políticas voltadas ao desenvolvimento, por meio do qual diversas políticas públicas foram priorizadas. Nesse sentido, com o objetivo de acabar com a crise fiscal e administrativa, Alves (2006) afirma que

o Choque de Gestão foi a linha condutora principal em Minas Gerais. Segundo Alves (2006), as ações implementadas buscavam revisar o modelo de gestão de áreas como rotinas administrativas e recursos humanos, bem como firmar a relação com o terceiro setor e o setor privado na prestação do serviço público, sempre alinhadas com a avaliação de desempenho institucional e individual e a transparência.

Importante ressaltar, conforme apontam Almeida e Guimarães (2006b) que a materialização do choque de gestão aconteceu por meio dos seguintes projetos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), representando iniciativas de longo e médio prazos.

O PMDI, previsto na Constituição Estadual, é o responsável por firmar as estratégias de longo prazo indicativas do Estado. Segundo Almeida e Guimarães (2006b) ele representa uma resposta a três questões: “Onde estamos? Aonde poderemos chegar? Aonde queremos estar?”. Assim, esse instrumento baliza a direção dos instrumentos de planejamento.

Definida a visão do Estado: “Tornar Minas o melhor Estado para se viver”, foram priorizadas 11 áreas de resultados de políticas públicas para as quais foram delineados objetivos e resultados com metas para 2011 (fim do PPAG) e também para 2023 (fim do próprio PMDI). A figura 1 resume o PMDI:

FIGURA 1 - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

Fonte: PMDI 2007-2023

A partir do PMDI, para garantir a implementação das estratégias governamentais, segundo Almeida e Guimarães (2006b) e Corrêa (2007), foram escolhidos e estruturados 30 projetos dentre 130 potenciais, os quais se baseavam na reorganização e modernização da Administração Pública estadual, na promoção do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e na consolidação da posição de liderança política de Minas Gerais no cenário nacional. Por essa razão, as áreas de segurança pública, infraestrutura, qualidade na oferta de serviços públicos, redução da desigualdade social, dentre outras, serviram como instrumento norteador das ações do governo.

O PPAG consolidou os programas prioritários com indicadores e metas, estimativas de receita e despesa. Ainda segundo Almeida e Guimarães (2006 b), definidas todas as estratégias anteriores e a alocação dos recursos por meio da gestão orçamentária, o Estado passou a adotar a metodologia de gerenciamento de projetos, para os quais foram atribuídos responsáveis por cada atividade específica, metas e prazos para a execução.

A segunda fase do “Choque de Gestão”, começou com o programa “Estado para Resultado” (EpR), criado em janeiro de 2007 pela Lei Delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007, tendo

como objetivos viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no PMDI, alinhar as ações estratégicas de governo, incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados, acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Estadual e oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo.

Sob a coordenação do vice-governador e por uma coordenação executiva, segundo Campos e Guimarães (2009), desenvolveu-se uma organização subdividida em: Unidade de Gestão Estratégica, que tinha o objetivo de acompanhar de perto a execução do PMDI; Unidade de Indicadores, que deveria registrar do conjunto de indicadores constantes no PMDI; Unidade de Empreendedores, responsável pela seleção, alocação, acompanhamento e avaliação de empreendedores públicos; e Assessoria Técnica, cujo objetivo era prestar apoio ao funcionamento do EpR no que tange à questões burocráticas, como gestão de equipamentos e serviços, assessoria jurídica, entre outros.

Indubitavelmente, a "segunda geração" da administração pública gerencial é superior em qualidade, pois rompe com o imediatismo do gerencialismo dos anos 1990 e inseriu a perspectiva estratégica, inspirada no Duplo Planejamento, ainda que tenha ficado a dever no que se refere à participação social (PAES DE PAULA, 2010). O Duplo Planejamento combina o PMDI, voltado para o longo prazo (2004-2020) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), voltado para médio e curto prazos (válido por quatro anos). Do ponto de vista técnico, o Duplo Planejamento é instruído pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual detalha as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.

Fundamental ressaltar que, para conduzir o PMDI reestruturou-se a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG), que busca realizar uma efetiva integração gerencial entre planejamento, orçamento e gestão. Assim, a SEPLAG ficou responsável pela estratégia de modernização e reforma do Estado, tendo como principal pilar o Projeto Estruturador

“Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública” (ALMEIDA E GUIMARÃES, 2006 b).

Além disto, o Choque de Gestão também procurou promover, com base no Acordo de Resultados, o alinhamento das organizações governamentais para que os resultados expressos na agenda estratégica do governo ocorressem (DUARTE; LEMOS; MARINI; MARTINS, 2006). Assim, foi também necessário aprimorar a política de recursos humanos na segunda gestão de Aécio Neves (2006-2010), pois houve uma necessidade de integrar o programa de avaliação de desempenho, as carreiras e as ações de desenvolvimento à noção de gestão de competências, alinhando as metas institucionais às individuais e capacitando os gerentes para atuarem dentro da nova lógica.

Portanto, foi dentre as ações previstas nessa nova política de recursos humanos que emergiu a Certificação Ocupacional para preenchimento de cargos comissionados do Estado, uma iniciativa que teve como objetivo evitar a perpetuidade de critérios de indicação política em detrimento dos relacionados à competência técnica e administrativa.

Foi com esta preocupação que a SEPLAG, em 2006, procurou e propôs à Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG o desafio de construir um sistema técnico que viabilizasse a realização do processo de Certificação Ocupacional de um cargo considerado estratégico para o Governo do Estado de Minas Gerais: o de Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGFs) das secretarias de Estado, Fundações e Autarquias. Recém-criado, o cargo integrou em uma única função responsabilidades de planejamento, gestão e finanças antes dispersas em cargos funcionalmente individualizados, o que representou além de uma mudança notável no escopo do cargo, um enxugamento do número de posições comissionadas.

2.1.5 As vertentes gerencial e societal

O que se percebe diante do exposto, é que a certificação, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, surge em um contexto semelhante, de ascensão do gerencialismo. Nesse momento, é preciso contextualizar algumas críticas que tal modelo recebe, reforçando entretanto que ainda que a certificação comece nesse cenário, o que advogamos aqui é que a forma pela qual ela é conduzida faz toda a diferença.

Conforme aponta Paes de Paula (2005), apesar do esforço do Estado em realizar mudanças em sua forma de organização e gestão da econômica nacional, a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia continuam sendo um desafio. A autora chama a atenção para o distante diálogo que ainda existe entre a administração e a ciência política, uma vez que enquanto a primeira está mais voltada para soluções técnicas, enfatizando mais os aspectos instrumentais da gestão, focando na eficiência dos aspectos instrumentais da gestão, à segunda é delegada a análise dos impactos da gestão.

Esse distanciamento gera um descompasso entre as dimensões econômico-financeira, relacionada com problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, institucional-administrativa, que abrange problemas de organização tais como a questão da profissionalização do gestor público e todas as suas funções e a dimensão sócio-política, voltada para compreensão dos problemas relacionados às relações entre Estado e sociedade. Diante dessa dificuldade, a dimensão sociopolítica fica em segundo plano, gerando como consequência dificuldades para a realização de uma gestão pública democrática (PAES DE PAULA, 2005).

Especificamente no Brasil, notadamente a partir da década de 1990, observa-se a tendência de o Estado tentar adotar uma gestão cada vez mais eficiente, voltada para resultados ditos sustentáveis, ao mesmo tempo em que se espera que os modelos de gestão pública sejam inovadores e adequados às demandas da sociedade. Paes de Paula (2005) observa que os paradigmas da administração gerencial se instauraram como modelo de gestão predominante

nas principais esferas públicas do país, destacando uma filosofia de mercado, nem sempre a mais adequada. Isso, muitas vezes, ocorre sob a justificativa de que a administração pública no Brasil vem sendo pensada e reformulada com o objetivo de propiciar à sociedade a prestação de serviços de qualidade, com eficiência e eficácia. Assim, ao analisar os modelos de gestão pública, chamados de gerencial e societal, Paes de Paula (2005) apresenta os limites e pontos positivos de cada um deles.

Ao questionar o caráter inovador e democrático da nova administração pública, a autora discute alternativas de investigação que apontaram para a construção de uma gestão pública democrática. Ela conclui que a administração pública gerencial mantém a dicotomia entre política e administração, uma vez que a dinâmica administrativa reproduz a lógica centralizadora das relações e poder, restringindo o acesso dos cidadãos ao processo decisório.

Paes de Paula (2005) também observou que, apesar da Administração Pública Societal buscar elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais, na medida em que busca construir instituições políticas e públicas voltadas à participação social, ainda não existe uma forma mais sistemática de alternativas de gestão que sejam condizentes com esse projeto, dificultando o desenvolvimento de uma estratégia que articule as dimensões financeiras, institucionais e sociopolíticas.

A autora fez a análise identificando algumas variáveis cruciais para a compreensão do funcionamento de cada uma das vertentes, conforme por ser observado no quadro 1.

QUADRO 1 – Comparativo Administração Pública Gerencial X Societal

VARIÁVEL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões Estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processos decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paes de Paula, 2005, pg. 175

A análise comparativa realizada por Paes de Paula (2005) dos modelos mostra que cada uma das vertentes ocupa um dos extremos do debate, refletindo a clássica dicotomia entre política e administração. Outro ponto fundamental é que a vertente societal não tem propostas acabadas para as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativa, cuja ausência contribui para a permanência da proposta gerencial.

O que se observa é que a vertente societal também tenta realizar uma mudança na formação e atuação da burocracia pública. Nesse sentido, Schwartzman (1997) pondera que a emergência da dimensão sociopolítica da gestão trouxe para a discussão quem estaria qualificado para realizar as tarefas relacionadas com os problemas sociais tais como saúde e educação. Essa questão se insere na problemática sobre a dificuldade de se criar uma tecnologia social que possa ser implementada na prática, sem comprometer o que a vertente gerencial desenvolveu de melhor. Ou seja, como combinar o saber acadêmico e prático com a crítica social, cuja dicotomia também é observada em relação a resistência dos cientistas sociais em atuarem nas áreas de ciências aplicadas.

Diante disso, ainda que exista essa resistência em combinar reflexão e ação, e entendendo que é exatamente isso a que essa tese se propõe, pois reflete sobre um aspecto da gestão voltado para a prática, é imperativo deixar claro o entendimento que temos do que é essa gestão. Entendemos que o problema não está na gestão em si, mas sim na forma de tratá-la, que é o que estabelece a congruência ou não com as vertentes abordadas.

2.2 Gestão na prática

Diante de tudo o que foi exposto até agora, é preciso reforçar que não é suficiente associar o que há de melhor nos dois modelos (gerencial e societal), de forma a maximizar os pontos positivos e minimizar os pontos negativos de cada um, pois o que está em questão é a base conceitual do que vem a ser gestão e a forma de se fazê-la. Assim, começaremos a tratar agora do nosso entendimento sobre o que é gestão.

Paes de Paula (2010) ressalta que a administração pública societal demanda o princípio de um planejamento e organização orientados pela dimensão sociopolítica, na qual os direitos de cidadania e participação irão estabelecer as diretrizes que guiarão as dimensões econômico-financeiro e institucional-administrativa, ainda que estas não sejam estanques.

Essa forma de tratar a administração pública societal significa superar o paradigma econômico que vem norteando a dimensão econômico-financeira da gestão pública, permitindo o que o paradigma paraeconômico de Guerreiro Ramos (1981) tenha espaço. Apesar de outros autores não acreditarem na possibilidade de convivência entre as lógicas capitalista e solidária, discussão ideológica que não será aqui abordada, o autor acreditava na possibilidade de convivência dessas dimensões, sugerindo um balanceamento que desloque a balança do privado para o público e do economicismo para a solidariedade. Independente da crença, o importante é ressaltar que colocar a administração pública societal em prática significa uma alteração nas prioridades econômico-financeiras, engendrada por uma democracia deliberativa e participativa (PAES DE PAULA, 2010).

Tenório (2008) desenvolve o que significa democracia deliberativa, apontando para a noção de que as decisões precisam ter origem em processos dialógicos, orientados pelo princípio da inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia. Já a participativa significa, para o mesmo autor, uma conquista processual dos cidadãos e não uma concessão do Estado, devendo obedecer aos seguintes pressupostos: consciência sobre os atos, forma de assegurar a participação e envolvimento sem imposição ou coação, por voluntariedade.

Paes de Paula (2010) reforça que é preciso focalizar a articulação entre as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica, não apenas nos novos arranjos institucionais e na participação cidadã no processo decisório, mas também tratar da gestão pública propriamente dita, no que tange ao planejamento, organização e controle das atividades governamentais voltadas para a geração de resultados. Assim, a nova perspectiva político-institucional significa desenhar novas formas de administrar, uma ressignificação da gestão, que envolve servidores públicos, gerentes públicos e cidadãos.

Assim, partimos do pressuposto de que, como afirma Mintzberg (2010), a gestão deve ser entendida como uma prática, não como ciência ou profissão, apreendida principalmente pela experiência e baseada no contexto. Corroborando com a ideia de Mintzberg (2010), Lapierre (2005, p. 109-110) ao criticar a forma como até mesmo o vocabulário em gestão vem impregnando nossas vidas, defende a necessidade de liberdade de pensar, agir e gerir, o que pressupõe que a gestão deve ser feita da forma como somos, ou seja, de forma autêntica. E completa:

“Em todos os domínios da arte e da ação, a criação, levada a seu mais amplo sentido, é indissociável da ação. É na ação que se exprime a visão pessoal e a compreensão da realidade. Frequentemente, é somente depois, e não antes, que as criações são enriquecidas por aqueles ou aquelas que as estudam e se devotam a ensiná-las. Não o inverso.”

Essa ideia de autenticidade faz um alerta em relação ao pensamento científico moderno de que a razão é capaz de distinguir entre o verdadeiro e o falso, conceito este inaugurado por Descartes, pai do racionalismo moderno. O que vem sendo observado a partir de então é que as ciências naturais e sociais tornaram-se paradigmáticas e que os cientistas passaram a praticar a “ciência normal”, como diria Kuhn (2003).

2.2.1 A ascensão do Iluminismo e seu impacto na gestão “tradicional”

O que observamos foi que a necessidade de aumento da capacidade de controle sobre o mundo pode ser notado principalmente com a ascensão do Iluminismo europeu do século XVIII, cujo foco estava na razão e na aplicação do pensamento científico e sistemático para a resolução dos desafios e problemas existenciais da humanidade. Pucci (1994) lembra que para Horkheimer, o Iluminismo objetivava livrar os homens do medo e torná-los senhores. Assim a razão, a ciência e a tecnologia desenvolvidas por Galileu, Bacon e Descartes no início da era moderna visavam antes de qualquer coisa libertar e emancipar o homem do tradicionalismo da Idade Média, da “irracionalidade” que justificava a divisão dos homens em nobres e não nobres.

Pucci (1994, p. 20) ainda relembra Marcuse (1988) segundo o qual “todas as ficções desaparecem diante da verdade, e todas as loucuras se aquietam diante da razão”. Nesse trecho percebe-se que para Marcuse, o Iluminismo apresentava a razão como força histórica objetiva capaz de libertar os homens do despotismo e fazer do mundo um lugar de progresso e felicidade. Seu próprio poder faria com que ela (a razão) triunfasse sobre a irracionalidade social.

Por essa razão, Horkheimer e Adorno (1991a) acreditavam que a razão iluminista, desenvolvida pela burguesia no início da Era Moderna, continha as dimensões emancipatória e instrumental, estando a segunda integrada e a serviço da primeira. O problema é que à medida que a burguesia começa a impor seu domínio a outras classes, a dimensão emancipatória da razão vai sendo ofuscada. A ciência, a tecnologia e o conhecimento pensados inicialmente para minimizar o sofrimento do homem, instrumentalizado-o para criar um novo mundo, vai perdendo seu caráter libertário. O surgimento do capitalismo monopolista e seu desenvolvimento para além da Europa, a colonização de civilizações e as revoluções científicas contemporâneas, acabaram por realçar o aspecto instrumental da razão, tornando-a onipresente.

Assim, a sociedade unidimensional, liderada pelos técnicos e ciência, transformou-se em instrumento de dominação e reprodução. Pucci (1994) citando Horkheimer e Adorno (1991a) caracteriza bem a razão instrumental, mostrando que a exigência de pensar o pensamento foi deixada de lado, o que o transforma em coisa, ferramenta. É assim que as dimensões críticas, ou subjetivas, são abandonadas como ideologias ou pré-conceitos. A razão instrumental passa a ser a razão no processo técnico, no saber aplicado. Reifica-se, coisifica-se. Essa unidimensionalidade se torna a ferramenta das ferramentas a serviço da produção material, e consequentemente da exploração do trabalho e dos trabalhadores.

Os homens passam a querer dominar a natureza e por meio dela dominar os homens. O sonho de usar a ciência para explorar racionalmente a natureza a serviço da humanidade torna-se

apenas um sonho distante (PUCCI, 1994). Ao renunciar o pensar, o Iluminismo perdeu-se renunciando a sua própria realização (HORKHEIMER E ADORNO, 1991a)

O pensar o pensamento não foi apenas deixado de lado, mas tentaram erradicá-lo, uma vez que o sistema não pode correr o risco de ser questionado. Rouanet (1986) lembra que o conhecimento foi convertido em reconhecimento. Ou seja, só reconheço o instrumental, aquilo que é provado, científico. Nesse sentido, Horkheimer e Adorno (1991a) mostram que para o positivismo, que ocupou o lugar da razão esclarecida, o mundo dos inteligíveis não é apenas proibido, como também visto como uma loucura.

Jay (1988) lembra também que a dimensão instrumental da razão aparece também na negação da arte, que seria genuinamente um momento utópico que aponta para uma transformação social e política. Tanto a arte quanto a teoria crítica seriam instrumentos de negação do *status quo*. São genuínas, únicas, introduzem a dimensão do novo, do não-repetitivo, do subjetivo. É por isso que existe em Adorno uma relação direta entre o estético e o social. Horkheimer e Adorno (1991a) lembram que a arte se desliga do mundo administrado, delimitando seu próprio território e apartando-se da utilidade, coisificação.

É banindo a razão emancipatória e transformando a racionalidade técnica na racionalidade da dominação, que o saber, o conhecimento passa a ser sinônimo de poder; este tão universal como a própria razão instrumental. Neste sentido, Horkheimer e Adorno (1991a) afirmam que a essência do Iluminismo é inevitavelmente a dominação, comparando sua forma de se relacionar com as coisas como o ditador que se relaciona com os homens e que os conhece, na medida em que os pode manipular.

Os autores completam que o esclarecimento que visava fazer do homem um cidadão do mundo, livre, se transforma naquilo que combatia em seus inimigos. A razão emancipadora do Iluminismo que queria livrar o homem do feitiço, do mito, transforma-se no próprio mito, no fetiche, recaindo na mitologia da qual nunca soube escapar: a utilidade, a uniformização, enfim o mundo administrado.

Paralelamente a esse pensamento e relacionado a ele, ocorreu uma série de inovações comerciais e tecnológicas identificada como “Revolução Industrial”, a qual gerou o crescimento do tamanho das empresas, exigindo o envolvimento de pessoas cada vez mais especializadas em determinados aspectos da organização do trabalho. É neste contexto que surgem os princípios de administração e organização do trabalho, supostamente mais efetivos e eficientes que os métodos tradicionais de determinação das atividades profissionais. Por meio da emergência da ocupação do gestor e da administração burocrática, a gestão passa a ser vista a partir do princípio chave do Iluminismo: a busca do controle por meio da aplicação da racionalidade instrumental. (WEBER, 1982).

É possível, então, notar a ênfase na racionalização, no controle e no conhecimento técnico, de estruturação da organização e da gestão, emergente do Iluminismo e da Revolução Industrial na Europa, que caracteriza a forma sistêmico-controladora, segundo Watson (2005). Ainda que essa forma tenha propiciado a melhoria dos padrões humanos de bem-estar em alguns lugares no mundo, tendo auxiliado no reconhecimento de sociedades desenvolvidas sob o ponto de vista econômico-financeiro, é preciso considerar que as práticas gerenciais e administrativas racionais, uma vez dissociadas de questões político-sociais e éticas, na mesma medida propiciam e justificam a construção de campos de exclusão em massa. Assim, é preciso repensar a gestão.

2.2.2 Resignificação da gestão

Diante de toda exposição até agora, entendemos que a resignificação da gestão representa uma nova lógica de gerenciamento, que rompe com a predominância do que Guerreiro Ramos (1981) chama de racionalidade instrumental, típica nas organizações econômicas, entendendo que a gestão também precisa se pautar por uma racionalidade substantiva, baseada em valores e não apenas na adequação dos meios aos fins, especialmente na gestão pública.

Pucci (1994) ressalta como Horkheimer caracteriza a relação teoria-prática, essencial no processo de emancipação do homem. Isso porque a incapacidade da ideologia burguesa de

pensar a relação orgânica entre teoria e práxis deve, na visão do autor, ser entendida como a dificuldade de superação do dualismo cartesiano entre o pensar e o ser. Importante ressaltar que a teoria como momento de uma práxis que conduz a novas formas sociais não é uma roda de uma engrenagem em movimento, mas sim uma vinculação com os ideais de transformação da classe trabalhadora. E é exatamente esse vínculo que dá organicidade à relação teoria-prática.

Neste sentido, Watson (2005) reforça que é um desafio chave para os envolvidos na organização do trabalho, em especial nos países em desenvolvimento, conduzir mudanças que beneficiem os membros de uma sociedade. Para tanto, alerta sobre a necessidade de, em primeiro lugar, afastar a teoria gerencial e organizacional do ensino em administração da aceitação de múltiplos paradigmas (BURREL E MORGAN, 1979).

É fundamental, portanto, expandir as perspectivas de identificação das práticas gerenciais e organizacionais para as culturas e sistemas de valores em que estão inseridas. Ainda que seja justificável a atenção dada pelos pesquisadores, preocupados com conceitos intelectuais, às diferentes formas de compreender as complexidades da organização e gestão do mundo do trabalho e que as ciências sociais tenham sido levadas à construção de uma rica base de recursos analíticos, “essa base talvez seja rica demais para os profissionais em busca de recursos analíticos e de aprendizagem em grau “administrável” de simplicidade e acesso – para que, a despeito disso, continuem fazendo jus às complexidades do mundo social” (WATSON, 2005, p. 15). Diante dessa constatação, Watson compara duas diferentes lógicas, nomeadas de sistêmico-controladora e a outra processual-relacional, conforme pode ser observado no quadro 2, que faz uma comparação entre as duas, tanto em relação aos indivíduos quanto às organizações.

QUADRO 2 – Modelos Processual-Relacional X Sistêmico-Controlador

FORMA SISTÊMICO-CONTROLADORA DE CARACTERIZAÇÃO DOS INDIVÍDUOS	FORMA PROCESSUAL-RELACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DOS INDIVÍDUOS	FORMA SISTÊMICO-CONTROLADORA DE CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES	FORMA PROCESSUAL-RELACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES
O indivíduo é uma entidade que existe em termos próprios, dotada de um “eu” essencial e “verdadeiro”	Os indivíduos são seres relacionais: a individualidade somente é possível como resultado das relações com os demais	A organização é uma entidade: um sistema com regras gerencialmente criadas, e com papéis existentes em termos próprios	As organizações são fenômenos relacionais: conjuntos de relações e de acordos interrelacionados
O indivíduo possui uma série de características de personalidade praticamente invariáveis	Os indivíduos sempre estão em um processo de “tornar-se”: possuem identidades emergentes	A organização é o produto de um desenho organizacional gerencial, e possui uma série de características estruturais e culturais	As organizações são padrões emergentes, resultantes de processos de trocas, negociações, conflitos e compromissos, assim como são elementos de atividades gerenciais
O indivíduo apresenta várias necessidades geradoras de motivações que o estimula a se comportar de formas particulares	Os indivíduos são provedores de sentidos, orientados a projetos, em vez de serem guiados por necessidades; negociam com os demais à luz de como interpretam suas situações, lidando com circunstâncias materiais e emocionais	A organização funciona para garantir a realização dos objetivos organizacionais com os quais se compromete	As organizações são orientadas por estratégias, no sentido de que seus responsáveis se esforçam em garantir sua sobrevivência no longo prazo
O indivíduo é capaz de suprimir suas emoções no trabalho, para que seu envolvimento na análise racional e na tomada de decisões não seja influenciado por sentimentos e valores	Os indivíduos são, simultaneamente, racionais e emocionais: seus sentimentos sobre o mundo e suas capacidades racionais se influenciam mutuamente	A organização é um sistema racional de regras e de procedimentos que garantem o cumprimento das tarefas que asseguram a realização de objetivos corporativos	As organizações agem tanto com a razão quanto com a emoção: os sentimentos dos gestores, dos trabalhadores e dos clientes são tão relevantes para o comportamento deles quanto a busca racional de interesses materiais nos procedimentos corporativos formais
O indivíduo, independentemente da sociedade em que vive, desempenha o papel de trabalhador, gestor ou qualquer outro tipo de papel, de acordo com a lógica dos sistemas modernos de trabalho e de sua organização	Os indivíduos são animais culturais: dão sentido ao mundo e às suas atividades profissionais de acordo com a cultura e os valores da sociedade e das comunidades de que fazem parte	A organização é uma expressão de princípios organizacionais e gerenciais universalmente aplicáveis	Todas as organizações seguem princípios modernistas e burocráticos, mas seu funcionamento também reflete as circunstâncias econômicas, culturais e políticas das posições sociais que ocupam

Fonte: Watson (2005, pg. 20)

A primeira forma, chamada de ortodoxia sistêmico-controladora, entende o trabalho gerencial como uma atividade essencialmente preocupada com o desenho e o controle organizacionais, como um sistema mecanizado, programado para alcançar metas objetivas, definidas racionalmente. Já o modelo de referência alternativo, processual-relacional, trabalha melhor as sutilezas e as complexidades das atividades sociais e humanas, reconhecendo que os gestores atuam em contextos ambíguos, nos quais esforçam-se para dar sentido às suas atividades, mesmo com diversas rupturas, propósitos e objetivos conflitantes. Nesse sentido, tanto os gestores como os demais atores organizacionais, precisam constantemente negociar acordos e renegociar barganhas, exercer e resistir ao poder, lidar com conflitos de interesses, com o objetivo de garantir a produção de bens ou serviços em um nível de qualidade que garanta a sobrevivência da organização. (WATSON, 2005)

Enquanto o pensamento sistêmico-controlador deixa de lado aspectos relativos aos valores humanos ou questões referentes àquilo que está sendo “controlado” e “gerenciado”, e por quem, o pensamento processual-relacional traz essas questões de volta à gestão. Para Watson (2005), tal distinção desencoraja a separação da forma como nos referimos ao mundo da forma como agimos nele.

Segundo Bradbury e Lichtenstein (2000), a concepção relacional significa aceitar que o trabalho de uma organização ocorre no espaço de interação de seus membros, entre pessoas, permitindo o estudo da natureza intersubjetiva e interdependente da vida organizacional, já que as relações não existem em apenas um indivíduo, mas são padrões de influência recíproca que emergem e evoluem com o tempo.

Nesse sentido, Lapierre (2005) afirma que o conhecimento técnico não substitui a experiência.

Para esse autor:

na prática, todos, inclusive os gestores, obtêm informações e constroem seus próprios entendimentos do contexto, suas próprias teorias, suas próprias formas de conduzir, sejam elas implícitas ou explícitas, que convêm a cada situação na qual estão inseridos e com as quais buscam aprender e compreender a melhor forma de agir. E eles fazem isso sem se sentirem impedidos de nutrir-se com as idéias dos outros. Gestão é um fenômeno que se deve estudar com o “máximo de rigor

possível”, mas sempre considerando a escolha do tipo de “ciência” que convém à complexidade dessa realidade. (LAPIERRE, 2005, pg. 109)

Mintzberg (2010) afirma que a a gestão tem um ritmo implacável, suas atividades são breves e variadas, o trabalho do gestor é fragmentado e descontínuo e é orientado para a ação. Mintzberg reforça que a gestão não é apenas uma dessas coisas, mas todas elas, pois pressupõe controle, a ação, os negócios, o pensamento, a liderança, a decisão e muito mais, não somados, mas misturados.

Aktouf (1996) também afirma que a gestão é sem dúvida uma prática, uma ação concreta, sendo o gestor um ente de ação, igualmente como pondera Mintzberg (2010). Mas, pondera que isso não significa que não haja a necessidade de se ter ciência, pois para ele quem tem mais conhecimento aplicado à experiência será mais hábil. Ou seja, na verdade o autor está se referindo muito mais ao que ele chama de sabedoria do que a um conjunto de técnicas propriamente dita. E essa sabedoria não está apenas em planejar, organizar, dirigir e controlar, mas também em responder às solicitações e dificuldades que emergem a todo instante ao seu redor.

O autor ainda advoga que uma gestão deve ser baseada na confiança e no diálogo, mesmo que isto signifique que os dirigentes tenham que descer, do que ele chama de torre de marfim, para discutir de forma igualitária com seus empregados. Ou seja, Aktouf (1996) é a favor de uma gestão baseada na confiança, na generosidade e no compartilhamento, o objetivo é passar de um universo organizacional em que predominam a análise obsessiva, o egoísmo, o elitismo, o fantasma da onipotência, o controle, para um outro onde predominem a oralidade, a preocupação com outro, a reciprocidade e a simetria de relações.

Aktouf (1996) aponta alguns fundamentos comuns às empresas que praticam a gestão renovada, entre eles: salas abertas a todos; possibilidade de questionar qualquer um, a todo momento; transparência de qualquer informação (salvo quando houver compreensão de todos sobre alguns objetos de distribuição restrita); nenhuma decisão sem opinião dos empregados envolvidos; simplicidade e espontaneidade nas relações; ausência de sinais distintivos de status; escuta sistemática do empregado de base; auto-organização e autocontrole;

O autor busca uma gestão que molda o desempenho pela visão conflitual-dialética, uma vez que as contradições devem ser enfrentadas, e pelo humanismo radical, que considera o

homem como ser humano dotado de consciência, capaz de ser emancipado, um ser de comunidade. Para isso ele reforça que é necessário:

(...) Conceder mais autonomia e autodeterminação não pode ocorrer, no entanto, sem cessão de uma parcela de poder, de direitos de administrar e decidir, de direitos relativos aos meios, aos lucros etc. Essa é outra dimensão dos limites do engajamento do reformismo gerencial do anos 80 e 90; há uma obstinação na recusa de engajar-se no questionamento dos fundamentos da relação concreta de trabalho dentro da empresa.” (Aktouf, 1996, p.238)

Percebe-se que todos os autores tratados nesta seção, ainda que coloquem nomes diferentes, tentam entender a gestão sob o ponto de vista da prática, da experiência, da autenticidade, da relação.

Watson (2005) lembra que as duas lógicas tratadas, representam mais do que simplesmente duas formas de ver ou pensar a vida organizacional. Mais do que simples perspectivas; constituem duas formas básicas de falar, de se expressar e de agir em relação à organização e à gestão.

Concluindo, esse reconhecimento significa exatamente que não há separação entre a forma como vemos e como agimos no mundo. É exatamente nesse sentido que o Watson (2005), citando Alvesson e Karreman (2000), Austin (1962) e Wittgenstein (1953) afirmam que o discurso é uma ação em si. Isso comprova a relação próxima entre as formas como o sujeito caracteriza o mundo em pensamentos e na linguagem e nossas ações. Diante disso, percebemos a importância de concordar com a ideia associada aos filósofos citados por Watson (1995), Lapierre (2005), Habermas (1987) e Arendt (1997) que pressupõem que discurso e prática não se separam. Essa ideia é condizente com a gestão social e com a forma de pensar a gestão de forma prática, voltada para a experiência e remete ao nosso posicionamento epistemológico a partir da teoria da ação comunicativa de Habermas (1998), que mantém coerência com a forma de gestão aqui tratada.

2.2.3 Teoria da Ação Comunicativa

A forma tradicional de entendimento da gestão advém da ascensão do iluminismo e da maneira de racionalizar todos os aspectos que a envolvem. Ainda que Horkheimer e Adorno (1991a) reforcem que a razão iluminista desenvolvida pela burguesia no início da era moderna continha tanto a dimensão instrumental quanto a emancipatória, os autores reforçam que o problema foi a perda da segunda dimensão ao longo do tempo. Assim, o que foi pensado inicialmente para minimizar o sofrimento do homem, instrumentalizando-o para criar um novo mundo, foi perdendo seu caráter libertário. O surgimento do capitalismo monopolista e seu desenvolvimento para além da Europa, a colonização de civilizações e as revoluções científicas contemporâneas, acabaram por realçar o aspecto instrumental da razão, tornando-a onipresente.

E é nessa sociedade unidimensional, liderada pelos técnicos, que a ciência se transformou em instrumento de dominação e reprodução, em uma sociedade na qual a exigência de pensar o pensamento foi deixada de lado, coisificando-o, transformando o conhecimento em ferramenta (Horkheimer e Adorno, 1991b). É assim que as dimensões críticas, ou subjetivas, são abandonadas como ideologias ou pré-conceitos.

Horkheimer e Adorno (1991b) reforçam que diante da dominação da racionalidade instrumental, esferas institucionais da sociedade são destituídas do âmbito da reflexão e discussão. No bojo dessas questões, encontra-se um Estado contemporâneo que se ocupa de forma crescente com questões de ordem técnica, muitas vezes perdendo a ligação com os fins para os quais foi criado. Neste sentido, Paes de Paula (2005) reforça a existência de uma gestão gerencial na qual se tem um Estado subtraído de parte de suas funções sociais essenciais, imerso em uma ação racional com respeito aos fins. Mas, para que se tenha uma gestão societal, na qual a racionalidade instrumental não seja a preponderante, é preciso retomar o entendimento e criação de uma esfera pública.

Para Arendt (1997) é na tradição da polis grega que está o significado de política, de esfera

pública, o que a permite identificar o que chama de vida activa. A autora remete à tradição grega, pois para ela a era moderna não faz distinção entre esferas pública e privada, chegando a falar de um declínio dessas esferas, em virtude de uma invasão das novas formas de sociabilidade, entendida por ela como esfera social, fenômeno que torna quase irreconhecíveis as distinções entre privado e público. Por vida activa, Arendt (1997) entende três atividades distintas e fundamentais à condição humana: o labor, o trabalho e a ação. Labor, segundo a autora apreende a atividade ligada ao suprimento das necessidades mais elementares para a sobrevivência do homem, sua *bios*. Na polis, era no âmbito familiar que o labor ocorria, pois era o lugar onde se tirava da natureza o que seria necessário à sobrevivência da espécie. Já o trabalho, realizado no mesmo âmbito, está relacionado a produção de objetos duráveis, que fazia com que o homem utilizasse sua capacidade criativa e competência técnica instrumental para adequar meios e fins, produzindo objetos de uso ou troca. Isso significa que, apesar do mesmo movimento, o trabalho distancia-se das atividades do *Homo Laborans*, cuja capacidade era utilizada para consumo imediato, envolvendo-se com a natureza, inserindo os homens como produtores numa relação de mercado (*Homo Faber*). Na sociedade grega tanto o labor quanto o trabalho eram atividades restritas ao lar, as quais não cabia discussão na polis.

O rebaixamento dessas duas atividades se dá em função de que nelas o homem não consegue vislumbrar suas plenas capacidades, uma vez que está envolvido na reprodução biológica (labor) e produção material da vida (trabalho). Assim, o homem político precisava manter sua propriedade ou família, na qual as duas atividades seriam realizadas, para só assim poder participar no debate público, no qual a liberdade era garantida, uma vez que o labor e o trabalho eram garantidos em outra esfera, a privada.

Assim, ao público cabe apenas a última atividade da vida activa, a ação (práxis), o que para Arendt (1997) é essencialmente político. Importante mencionar que, embora a princípio a autora não mencione o discurso como componente da vida activa, a ação, enquanto função política, está intrinsecamente ligada a ele.

Para Arendt (1997), a ação e o discurso são as únicas formas de os homens mostrarem quem são e não o que são. Segundo a autora, no espaço público, homens e mulheres são vistos e ouvidos, sendo neste momento que sua identidade ocorre. Ainda para autora, as teorias políticas da modernidade inverteram a hierarquia das atividades relacionadas à vida ativa, quais sejam ação, trabalho e fabricação. Na antiguidade, o caráter efêmero e estritamente relacionado à subsistência imediata da vida, impediria a durabilidade e grandiosidade para além da vida mortal, presentes na ação política.

Observa-se uma inversão, na qual a atividade do trabalho é glorificada na modernidade como fonte de elevados valores, promovendo o *animal laborans* à posição que antes era do *bios politikos*. Ao fazer isso, as atividades do trabalho e da fabricação são colocadas no centro da política, enquanto a ação é vista como fabricação, mediante a noção de processo, ou seja, como meio para realização de fins. Assim, a política para a ser justificada pelos fins imediatos, sendo estes transformados em meios para alguma coisa.

Arendt (1997) afirma que, ao ser comparada a processos naturais, a ação perde as características que a efetivam, pois deixa de ser imprevisível e espontânea. A segurança adquirida é o contrário da ação política, que é um risco, pois para efetivá-la é preciso abandonar crenças. Como o ponto central da política é a preocupação pelo mundo e não por si mesmo, a ação deve ter uma faculdade reveladora, na qual a identidade humana se constitui e se manifesta. Constitui-se, porque ela só se manifesta diante do reconhecimento do outro e se manifesta porque se revela em uma condição de igualdade e distinção. É essa distinção que garante que o espaço político seja constituído, pois o discurso precisa revelar a individualidade, a identidade de quem fala, distinguindo-se ao manifestarem-se enquanto homens. Lembrando que a discussão só se efetiva quando a ação não tem um fim, pois se isso acontece, ter-se-á a necessidade de persuasão, pois o ponto a que se deseja chegar já foi estabelecido. Por isso, a ação não pode ter a intenção de produzir um fim, um *télos*, como acontece na modernidade, pois quando isso ocorre ela perde a capacidade reveladora, o que impede a identidade humana de se constituir. Assim, a ação política é um risco, pois o sujeito ao mesmo tempo em que se revela, se expõe, se constitui, deve estar também apto a

abandonar crenças e valores, isso tudo sem saber o desfecho final *a priori*, ou seja, sem ter medo nem desconfiança do desconhecido, pois agir é imprevisível, é mostrar-se e estar aberto ao novo, disposto a renúncia pela preocupação pelo mundo.

Um pouco distinta da visão de Arendt (1997), Habermas (1984) centra sua análise na esfera pública burguesa, que surge, segundo o autor, atrelada à expansão do modo capitalista financeiro e mercantil e com o desenvolvimento de novos meios de troca e informação, tais como o correio e a imprensa.

As exigências políticas e militares crescentes da época acabaram convergindo com os interesses de uma nascente burguesia, a qual se organizava politicamente como classe e exercia forte pressão por mudanças. Diante desse contexto, segundo Habermas (1984), se antes a burguesia fora alijada pela nobreza e clero da participação política, a fortuna que ela reuniu, a fez reivindicar espaço político e participação nas decisões que em muito diziam a seu respeito, principalmente no tocante a intervenção estatal na economia, como taxas e impostos. À margem das instituições políticas, os burgueses começaram a se reunir e discutir em espaços seletos as decisões governamentais, dispondo de critérios institucionais em comum, entre os quais a exigência de uma sociabilidade que pressupõe algo como a igualdade de status, sendo diante deste contexto que surgiram os cafés literários ingleses do século XVI e salões franceses do século XVII, defendendo a liberdade econômica e atacando o princípio de dominação vigente baseado na origem nobre.

Assim, a esfera pública burguesa é pensada como um local de livre discussão, baseado na argumentação mútua de seus participantes e no consenso que por eles deve ser atingido. Segundo Habermas (1984), o declínio dessa esfera ocorre devido à abertura desses espaços para outras esferas, à crescente intervenção do Estado na economia e à influência da mídia, que forjava interesses particulares como se fossem comuns.

É nesse sentido, que houve uma tendência de substituição de uma razão dialógica e consensual, presente nos salões e cafés do século XVIII para uma razão teleológica,

caracterizada pela adequação entre meios e fins, no espaço público. Neste contexto, a esfera política, ao tentar prever as disfuncionalidades do sistema, se enfraquece, pois o espaço antes destinado a discussão sobre realização de fins éticos, começa a atender interesses coletivos. Assim, a solução de problemas técnicos, se sobrepõe a questões ligadas a interação social como forma de, por meio do diálogo, buscar soluções ligadas a uma ética maior e comum a todos. Tem-se um Estado muitas vezes subtraído de parte de suas funções sociais primordiais e, por outro, respaldado na utilização de subsistemas de “ação racional com respeito a fins”, submerso em uma administração burocrática imbuída de uma racionalidade instrumental, que supostamente garante eficácia na gestão dos problemas sociais. O problema, então reside no fato de que com esse tipo de racionalidade não se questiona, por exemplo, se as normas institucionais vigentes são justas ou não, pois o importante é se são eficazes ou não, ou seja, se os meios são adequados aos fins. Nesse tipo de abordagem, a questão dos valores sociais, éticos e políticos é reduzida à discussão de problemas técnicos, submetida a interesses instrumentais.

Importante ressaltar que para Habermas (1984), a causa dos graves problemas da sociedade industrial moderna, não está no desenvolvimento tecnológico em si, mas na unilateralidade desse entendimento, no qual a discussão sobre questões vitais para a sociedade, que deveria decidir a trajetória, é posta em segundo plano ou, muitas vezes, nem chega a acontecer.

Diante do exposto, Habermas (1989) ressalta que a intersubjetividade do sujeito não é construída por meio de um ato solitário, mas sim resultante de um processo de autorreflexão presente nas redes de interação. Nesse sentido, ele entende a interação social como sendo, mesmo que potencialmente, uma interação dialógica, sendo, portanto, comunicativa.

Para o autor, a penetração da racionalidade instrumental na esfera da ação humana interativa, esvazia a ação comunicativa, reduzindo-a à sua própria estrutura de ação. Mas Habermas (1987; 1989), ao contrário de Arendt (1997), é capaz de visualizar o resgate de uma racionalidade comunicativa nas esferas públicas que foram penetradas por uma racionalidade instrumental. Isso ocorre, pois para o autor, o homem não reage simplesmente a estímulos do meio, mas atribui um sentido às suas ações e, por meio da linguagem, é capaz de comunicar

percepções e pensamentos, o que possibilitaria ao homem, por meio do diálogo, o retorno ao seu papel de sujeito. Segundo o autor, as comunicações que os sujeitos estabelecem entre si, referem-se sempre a três mundos:

QUADRO 3 – Características dos três tipos de mundo para Habermas

Tipo de Mundo	Conceito	Pretensões de Validade
mundo objetivo das coisas	as pessoas coordenam suas ações ao interagirem, sendo que o seu sucesso depende do conhecimento do mundo objetivo que elas partilham. A violação das regras técnicas leva ao fracasso.	Pretensões de validade referentes à verdade das afirmações feitas pelos participantes no processo comunicativo.
mundo social das normas e instituições	as pessoas interagem orientando-se segundo normas sociais existentes ou produzidas durante a interação a partir das quais definem-se expectativas recíprocas de comportamento, sobre as quais os participantes têm conhecimento. Esse tipo de ação é avaliada pelo reconhecimento intersubjetivo e pelo consenso valorativo, sendo que sua violação gera sanções.	Ao mundo social correspondem pretensões de validade referentes à correção e à adequação das normas
mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos	Em todas as interações as pessoas revelam algo de suas experiências, intenções, necessidades, medos, de forma que deixam transparecer algo de sua interioridade. Ainda que as pessoas tentem controlar esse tipo de manifestação, podem ser tiradas conclusões de suas ações.	O mundo subjetivo – das vivências e sentimentos – refere-se às pretensões de veracidade, cujas ações demonstram a sinceridade ou não na expressão de sentimentos.

Fonte: HABERMAS (1987; 1989). Adaptado pela autora da tese

Cabe ressaltar que, em todas as interações sociais, as relações com esses três mundos estão presentes, ainda que em medidas diferentes. Mas a linguagem exerce um papel central tanto em relação à coordenação das ações, quanto às avaliações éticas e manifestações subjetivas. Nesse sentido, Habermas (1987) propõe um modelo de ação comunicativa, no qual as pessoas interagem e, por meio da linguagem, organizam-se socialmente, buscando o consenso, livre de coação.

Fundamental explicitar que o processo de comunicação, que tem o objetivo do entendimento mútuo, é a base de toda a interação, uma vez que é apenas por meio de uma argumentação em forma de discurso que os indivíduos podem acordar algo quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. O discurso ao qual o autor se refere é aquele que pressupõe a interação, isto é, a participação dos envolvidos que se comunicam livremente e em situação onde não há desigualdade.

É importante que os participantes na interação reconheçam intersubjetivamente as pretensões de validade das emissões, pois só assim haverá o entendimento como mecanismo coordenador da ação. O consenso alcançado comunicativamente, pode ser medido quando três pretensões de validade, suscetíveis de crítica, ou seja, que podem ser reconhecidas ou refutadas, são atendidas: o enunciado deve ser verdadeiro (verdade), a manifestação deve ser correta em relação ao sistema de normas vigente ou o próprio contexto normativo deve ser legítimo (legitimidade) e a intenção expressa pela pessoa que fala deve coincidir com sua real intenção (veracidade) (HABERMAS, 1987).

O importante é que o consenso, entendido como o acordo alcançado comunicativamente, só é conquistado quando as três pretensões de validade, de crítica, acontecem. Isso significa que, para Habermas (1987), a rejeição de um ato de fala acontece quando alguma das pretensões é questionada, enquanto a legitimação só ocorre quando as três pretensões estão presentes e não é alcançada por uma racionalidade meio-fim, mas somente pela argumentação em função de princípios reconhecidos e validados pelo grupo.

Habermas (1987) ainda reforça a importância de que todos os participantes das discussões tenham a mesma chance de se comunicar por meio de atos da fala, argumentando, questionando e respondendo às questões bem como a mesma chance de apresentar interpretações, opiniões, recomendações, declarações e justificativas e de problematizar sua validade, fundamentar ou rebater, de forma que nenhuma idéia preconcebida seja ignorada. Igualmente, os participantes precisam estar em condições de igualdade de expressar atitudes,

sentimentos e desejos referentes à sua subjetividade, mas devem ser verdadeiros nas suas manifestações, deixando transparecer sua interioridade. Finalmente, os participantes devem ter a mesma chance de empregar atos regulativos, isto é, ordenar e rebelar-se, permitir ou proibir, prometer e aceitar promessas, dar explicações e solicitá-las, sendo que privilégios não podem existir.

Segundo Almeida (1989), nesse sentido é que Habermas entende discurso como uma das formas da comunicação, cujo objetivo é fundamentar as pretensões de validade das opiniões em que se baseia implicitamente a outra forma de comunicação, entendida como agir comunicativo, apresentando um aspecto intersubjetivo, que o classifica como uma espécie do gênero “comunicação”, e um lógico-argumentativo, que o determina como específico da fundamentação de pretensões de validade problematizadas.

Em estreita relação de interdependência com os objetivos de uma gestão emancipatória ou societal, de cidadãos críticos e participativos estão os objetivos diretamente ligados ao exercício do diálogo e ao desenvolvimento da ação comunicativa.

Aktouf (1996) lembra que o quadro conceitual tradicional da administração (funcional e pragmático) em geral não busca responder a essa nova forma de caracterizar a gestão, uma vez que os questionamentos que emergem desse tipo de abordagem são em geral recusados por serem considerados “fora do campo de preocupações da área e por representarem, na melhor das hipóteses, uma filosofia, ou uma sociologia mais ou menos subversiva ou esquerdista.” (Aktouf, 1996, p. 243-244)

Diante do exposto, explicitada a forma de entendimento sobre o que é a gestão, de forma que ela esteja congruente com uma gestão social, é preciso agora compreender as funções, dentro dessa lógica, do gestor. Isso porque, se estamos tratando da profissionalização do gestor público na lógica processual-relacional, antes de analisar a certificação, que é nosso objeto de pesquisa, é preciso observar o que é a função gerencial, de forma que ela seja compatível com a lógica a qual nos referimos.

2.2.4 Entendendo o que é a função gerencial

É preciso deixar claro logo no início, que o resgate que fazemos sobre a função do gestor, não separa as funções daquele que atua na iniciativa privada daquele que está na pública, ainda que nosso foco seja a profissionalização da função gerencial no setor público. Isso porque entendemos que as diferenças que existem relacionam-se com o contexto e não com a visão que temos acerca do conteúdo da função gerencial. O próprio Mintzberg (2010) em estudo recente, ao isolar doze variáveis e avaliar seu impacto na prática da gestão, classificou as mesmas em cinco grupos: 1 *Contexto externo*: cultura nacional, setor (privado, governamental, etc) e setor como ramo de atividade; 2 *Contexto organizacional*: forma de organização (empreendedora, profissional etc.) e sua idade, tamanho e estágio de desenvolvimento; 3 *Contexto do trabalho*: o nível da hierarquia e o trabalho (ou função) supervisionado; 4 *Contexto temporal*: pressões temporárias e moda gerencial; 5 *Contexto pessoal*: histórico individual, experiência (no emprego, na organização, no ramo industrial, em relação a tempo de serviço) e estilo pessoal.

Ao discorrer sobre a variável setor, Mintzberg (2010) pontua que ainda que a diferença entre os setores sem dúvida exista, ela parece pouco útil para entender quais são os papéis do gestor. Diante dessa constatação, com a qual também concordamos, trataremos daquilo que entendemos ser a natureza da função gerencial.

Conforme já explicitado no capítulo anterior, relacionado à revolução industrial, ocorreu uma série de inovações comerciais e tecnológicas, o que gerou um crescimento no tamanho das empresas, aumentando a necessidade de pessoas cada vez mais especializadas. Foi nesse contexto que os princípios da administração foram fortalecidos, buscando cada vez mais métodos eficientes e eficazes. Esse recrudescimento mostra que até a gestão passou a ser entendida pelo mesmo princípio norteador do Iluminismo, que é a busca do controle por meio da aplicação da racionalidade instrumental, ou conforme Weber (1982), adequação dos meios aos fins.

Antes de colocar propriamente o que para nós representa as funções do gestor, é preciso deixar claro que o gerente ou gestor vem sendo tratado sob diversos nomes por diferentes autores. Taylor (1995), por exemplo, utiliza os termos direção, gerência e supervisores, enquanto Fayol (1970) utiliza a palavra chefe para designar funções de comando e Benton (1977) fala de administrador, supervisor e gerente de forma indiscriminada. Já Reed (1997) chama o gerente de gestor como Chanlat (2000), em cujo livro original a palavra *management* é utilizada, assim como Mintzberg (2010).

Esse breve resgate de nomenclatura evidencia a dificuldade generalizada na tentativa de definição da função dos gestores para os diversos estudiosos. Diante do exposto, percebe-se que existem abordagens distintas e, por vezes, contraditórias, de como identificar o real papel e situação dos gestores no universo organizacional e social. O que se percebe, pois, é que da mesma forma que existem diferentes possibilidades de se entender a gestão, consequentemente o papel do gestor também pode ser visto de diversas formas. Nosso entendimento sobre a função do gestor é congruente com o que entendemos por gestão. Mas, discutimos brevemente a seguir, o que alguns autores clássicos pensam sobre o tema.

Melo (1995, p.17), reconhece que “não é fácil definir o papel gerencial. Ora atribui-se a este profissional o crédito pelo desempenho da organização, ora acusam-no de contribuir para a manutenção das relações de poder e de trabalhar em favor da regulação das contradições da vida organizacional.” Já segundo Motta (1996), ainda que existam muitas pesquisas e estudos diversos, a definição da função gerencial ainda é ambígua. Já Teodósio et al. (1997), lembra que cada escola do pensamento administrativo colocou diferentes nomes ao gerente, entre eles, gestor de mão-de-obra, formulador de estratégias, líder, motivador, entre outros. Isso ocorria de acordo com a concepção de homem que cada período da evolução da Teoria da Administração tinha.

O que se observa nas definições de gestão dos clássicos da evolução da teoria da administração, conforme pode ser observado em Taylor, (1995); Fayol (1970), Weber (1982), entre outros, é a aplicação da análise racional ou científica aos assuntos sociais, políticos e econômicos e de gestão, para alcançar maior controle humano sobre o mundo e conquistar progresso geral para a condição humana. Talvez estejam aí as raízes daquilo que se transformou na forma ortodoxa de caracterização da atividade gerencial, centrada no planejamento, organização, direção e controle (FAYOL, 1970). Nessa concepção tradicional do trabalho gerencial, os gestores, ou os especialistas em organizações, analisam as tarefas, além dos recursos necessários para que elas sejam executadas, criando mecanismos no sistemas de trabalho que controlem as atividades garantindo que elas sejam realizadas com sucesso.

Tragtenberg (1974) lembra que a gerência tem papel paradoxal, pois ao mesmo tempo em que ela é utilizada para buscar alternativas de como melhor usufruir da mão-de-obra disponível, arrancando dos trabalhadores maior produtividade, ela própria também é um recurso, estando nesse sentido, entre os dois campos de luta, ou seja, capital e trabalho.

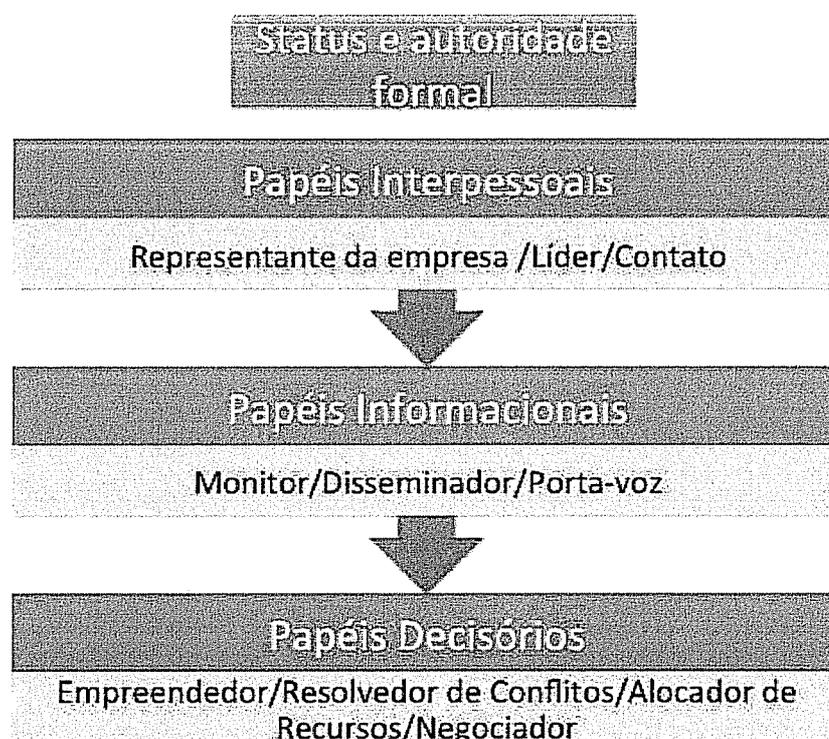
Talvez uma das alternativas que vem sendo apontadas para esse e outros dilemas, é justamente o entendimento da gestão como prática, experiência, e de conceitos como “gestão participativa” e ação comunicativa ou diálogo. Isso significa que a forma como a gestão é compreendida reflete, obviamente, na maneira de se pensar a função do gestor. Como exemplo, podemos citar novamente Watson (1995); Lapierre (2005); Mintzberg (2010) e Aktouf (1996).

A partir do desafio epistemológico-conceitual tratado anteriormente decorre, neste momento, o desafio da prática. Segundo Zangari e Cavaleri (1996), o entendimento de que a organização é algo impossível de se controlar, faz com que a prática do gestor seja orientada pela premissa de que as pessoas e as organizações dispõem de uma natureza auto-organizadora, encontrando-se a vitalidade da organização no estímulo desse potencial auto-organizador.

Nesse sentido, conforme Dutton (2003), Vergara e Davel (2001) e Zangari e Cavaleri (1996), cabe ao gestor, então, desenvolver sensibilidades para provocar e incrementar relações de alta qualidade no trabalho.

Depois de anos estudando o trabalho do gestor, Mintzberg (2010) em seu último livro, reconhece que a gestão não é uma ciência nem uma profissão, sendo entendida como uma prática, aprendida principalmente com a experiência e enraizada no contexto. A figura 2 apresenta os papéis que, segundo Mintzberg (2010), estão presentes no trabalho daquele que ele chama de gerente.

FIGURA 2 – Os papéis de trabalho dos gerentes



Fonte: Mintzberg (1973, p.59)

A partir desses papéis, ainda para Mintzberg (2010), a gestão ocorre em três planos, do conceitual para o concreto, conforme pode ser visualizado na figura 2. Para cada um desses

planos existe o ambiente externo à organização e o ambiente interno, cuja interseção demonstra as funções que o gestor realiza.

- Plano da informação (dois passos atrás da ação): os gerentes aqui comunicam (em todas as direções) e controlam (dentro da empresa). Gerenciar pela informação significa ficar a dois passos do propósito final da gestão: “as informações são processadas pelo gerente para estimular outras pessoas a realizarem as ações necessárias” (MINTZBERG, 2010, p.64). Como monitores, os gerentes correm atrás de qualquer informação útil que puderem encontrar, pois ele é o generalista do grupo, supervisionando tudo que é feito. Ele é centro nervoso da unidade: o membro mais bem informado, pelo menos se estiver fazendo seu trabalho direito; os gerentes disseminam e compartilham as informações coletadas para as outras pessoas em suas unidades (polinização cruzada); representam a empresa para o mundo exterior, falando com os diversos públicos em seu nome; controlam por meio da tomada de decisões, que abrange diversos aspectos do controle (projetar, delegar, designar, distribuir e ordenar); concebem estruturas organizacionais para dividir o trabalho (projetar estruturas) e projetar sistemas para realizar o controle; identificam a necessidade de realizar algo, mas deixam a decisão e a realização para outra pessoa, quando se trata do primeiro estágio da tomada de decisão, ou seja, a delegação. Mas, quando se trata de questões que podem ser resolvidas rapidamente tem-se a designação, como quando um gerente autoriza ou recusa a decisão de outra pessoa; Finalmente, temos a distribuição de ordens, observando que ordenar é aceitável, mas gerir pela emissão de ordens não.

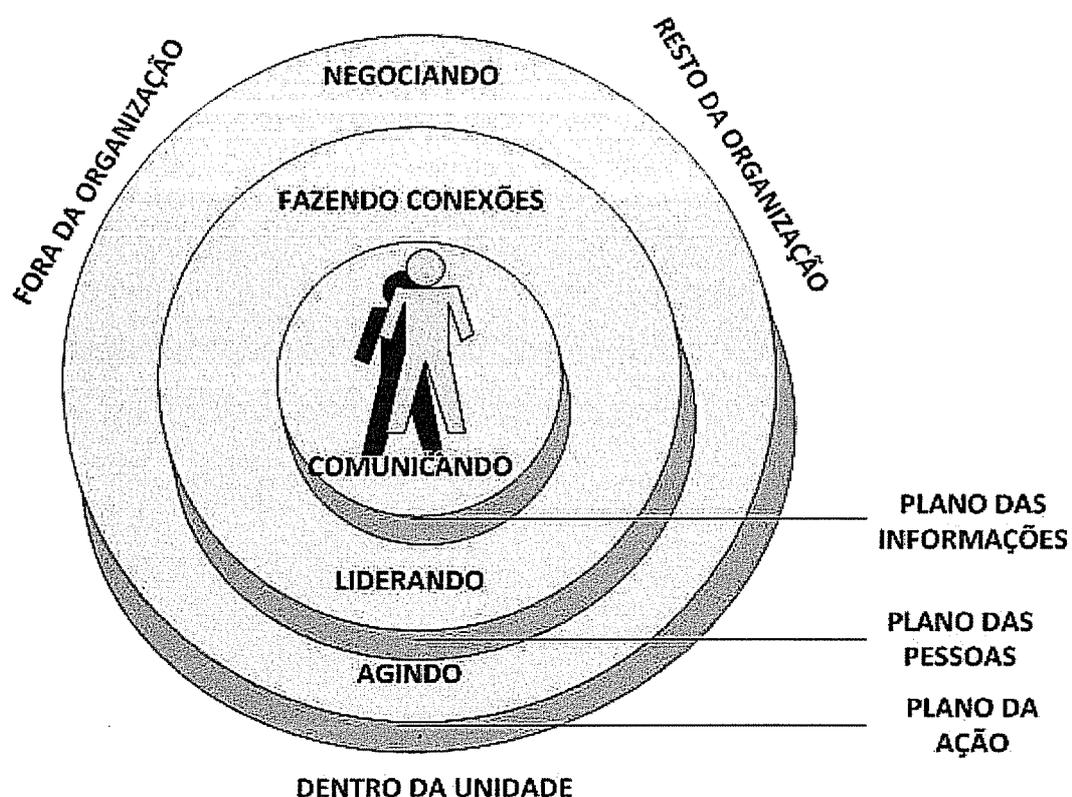
- Plano das pessoas (um passo atrás da ação): gerentes aqui *lideram* (dentro) e fazem *conexões* (como mundo exterior); Gerenciar com pessoas, em vez de pelas informações, significa dar mais um passo em direção à ação, mas ainda se manter distante dela. (MINTZBERG, 2010, p.73) *Energizando indivíduos*: no papel de liderança, os gerentes ajudam a trazer à tona a energia que existe naturalmente dentro das pessoas; *Desenvolvendo indivíduos*: o trabalho de desenvolvimento dos gerentes ajudam as pessoas a desenvolverem a si mesmas (*coaching*, treinamento, ensinamentos, cultivo); *Construindo e mantendo equipes*: o processo envolve, além de reunir pessoas em grupos cooperativos, a resolução de conflitos

dentro e entre os grupos; *Estabelecendo e fortalecendo a cultura*: em contraste com a tomada de decisões enquanto forma de controle, a cultura é a modelagem de decisões em forma de liderança.... a ligação (*linking*) olha para fora do mesmo modo que a liderança volta-se para dentro: ela se concentra na rede de relacionamentos que os gerentes mantêm com diversos indivíduos e grupos fora de suas unidades, seja em outras unidades da mesma ou em outras organizações.(MINTZBERG, 2010, p.83) *Formação de redes*: a formação de redes é extremamente comum, pois quase todos os gerentes passam bastante tempo criando redes de contatos externos e estabelecendo coalisões de apoiadores externos; *Representação*: na parte externa os gerentes interpretam o papel de representantes oficiais de suas unidades junto ao mundo externo; *Apresentação e convencimento*: os gerentes defendem as necessidades da unidade, fazem *lobby* em prol de suas causas, promovem seus produtos, falam a favor de seus valores e até fazem tráfico de influência pela unidade; *Transmissão*: os gerentes que procuram influenciar também são alvos de ações externas de influência, boa parte da qual precisa ser transmitida para outras pessoas na unidade; *Amortecimento de pressões (buffering)*: os gerentes são guardiões e amortecedores de pressão no fluxo de influência (gestão de fronteiras).

- Plano da ação: gerentes aqui *executam* (dentro) e *negociam* (fora). Dentro de suas próprias cabeças os gerentes *estruturam, modelam* (concebem estratégias, concebem prioridades, etc) e *programam* (seu próprio tempo). Se os gerentes gerenciam por meio de informações – conceitualmente à distância – e com pessoas – mais próximos, pessoalmente, com emoções – então no terceiro plano, eles gerenciam a ação de forma direta: de modo mais ativo e concreto. (MINTZBERG, 2010, p. 90) ...o gerente enquanto “homem de ação”, é na verdade a pessoa que “faz fazer” (...) existem dois aspectos no papel do homem de ação: a gestão proativa de projetos e o manejo reativo de perturbações. (MINTZBERG, 2010, p.91) *Gestão de Projetos*: gerentes se envolvem diretamente com projetos para aprender, demonstrar e acompanhar resultados. O fato é que eles não assumem a responsabilidade por todos os projetos, mas delegam. *Manejo de perturbações*: são reações a mudanças forçadas na unidade. Pode ser um evento imprevisto, o surgimento de novo concorrente ou um problema ignorado. O papel de negociação possui dois componentes principais: a formação de

coalizões em torno de questões específicas – às vezes chamada de mobilização de apoio – seguida do uso destas coalizões, junto com as redes estabelecidas, para se conduzir negociações. Como representantes institucionais, os gerentes dão credibilidade às negociações; como centros nervosos, têm informações abrangentes para sustentar tratativas; enquanto distribuidores, são capazes de comprometer os recursos necessários em tempo real. (MINTZBERG, 2010, p.96-97);

FIGURA 3 - Planos do trabalho do gestor



Fonte: Mintzberg (2010, p. 60)

Ainda segundo Mintzberg (2010), o pensamento é muito pesado, cujo excesso pode cansar qualquer gerente, enquanto a ação é leve, o que por outro lado pode impedir o gerente de ficar

no mesmo lugar. Além disso, liderança demais pode criar um trabalho sem conteúdo, da mesma forma que ligação demais, pode produzir um trabalho distante de suas raízes internas – relações públicas em vez de conexões tangíveis. O gerente que apenas se comunica nunca chega a fazer algo, enquanto o gerente que só “faz” acaba fazendo tudo sozinho. E o gerente que apenas controla, arrisca-se a controlar uma concha vazia de gente que só diz “sim” para tudo. Nesse sentido, Mintzberg (2010, p. 97-98) afirma

Não precisamos de gerentes orientados para pessoas, para informações ou para a ação; precisamos é de gerentes que atuem em todos os três planos. Apenas juntos esses três papéis e em todos os três planos é que chegamos ao equilíbrio essencial para a prática da gestão.

Mas, o autor completa dizendo que “... os gerentes eficazes não têm equilíbrio perfeito entre todos os papéis, eles se inclinam a alguns, mesmo que não possam negligenciar os outros” (MINTZBERG, 2010, p. 103)

Fazendo uma analogia com o trabalho de Watson (2005), o que Mintzberg (2010) propõe dando o nome de papéis é o que o gestor trabalhe sob a lógica processual-relacional. Partindo dessa lógica, Watson (2005) advoga que não há receitas prontas para a realização do trabalho gerencial, uma vez que o ato de administrar pode ser entendido como desenvolvimento, interação com os outros, de habilidades humanas, sociais, culturais, políticas e econômicas. Da mesma forma, Mintzberg (2010) reforça que a gestão não é uma ciência, mas sim uma prática.

Nesse sentido, o gestor relacional deve acreditar na sabedoria das pessoas, tentando estabelecer o ritmo e o fluxo natural das relações organizacionais, evitando, tomar decisões desnecessárias para controlar pessoas e sistemas. Isso porque a prática da gestão significa entender a dinâmica entre a ação e a inação para saber quando agir ou não, avaliando quando determinadas circunstâncias podem coibir a iniciativa e a auto-organização. Por essa razão, é que o não agir pode, em alguns casos, apresentar vantagens no que tange à inovação (ALTER, 2001).

Outro ponto importante para a prática do gestor relacional é que ele deve estar atento às redes de relações que compõem o conjunto organizacional como um todo, ao invés de focar as partes localizadas. Conforme afirma Lennie (1999), as pessoas levam para o ambiente organizacional o seu “ser integral”, que inclui corpo, mente, consciência, emoção, laços afetivos, assim como outras atividades extra-organizacionais. Por essa razão, o gestor relacional atua no vincula que atrela o indivíduo à organização. Nesse sentido, conforme Lapierre (2005) diz, quanto mais o gestor é ele mesmo, autêntico, mais ele se conhece, e, por essa razão, aceita que também os outros permaneçam eles mesmos, enquanto se concentram nas tarefas ou serviços que realizam.

Nesse sentido, Dutton (2003) ressalta que o desenvolvimento de relações de qualidade no âmbito organizacional contribui para o bem-estar, o rendimento no trabalho e para a capacidade de manter as pessoas comprometidas e leais. Para o autor, é importante oferecer aos membros de uma organização o ambiente necessário para se apoiarem mutuamente, sendo que isso não pode ser oferecido por meio do controle e da determinação, mas sim pela forma segundo a qual as pessoas interagem umas com as outras e constroem contextos nos quais todos se expressam, o que lembra a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1987), também condizente com a lógica processual-relacional de Watson (2005) e conseqüentemente com os papéis do gestor propostos por Mintzberg (2010). Dutton (2003) conclui dizendo que ao agir dessa forma, os gestores alimentam a energia relacional nas organizações ou o senso de ação.

Importante ressaltar que a adoção da forma processual-relacional de caracterização do mundo implica na rejeição tanto da visão ortodoxa do aprendizado da gestão como uma questão de adquirir habilidades e conhecimentos como se fossem bens quanto da visão da gestão como ciência. Watson (2005) lembra que essa forma significa tratar o processo de aprendizagem como um elemento de ampla transformação biográfica e emergência humana, um processo em que o indivíduo altera sua compreensão do funcionamento do mundo por meio da experiência, no sentido de Adorno (1995), do diálogo, conforme proposto por Habermas (1987; 1989), e da negociação com os demais, o que altera a forma como ele age no mundo.

Dessa forma, não existem gestores competentes, mas sim aprendizes competentes. Ainda para Watson (2005), um gestor que reconheça, de forma processual-relacional, que o aprendizado da gestão é uma questão de desenvolver, por meio da interação com os outros, habilidades humanas, sociais, culturais, políticas e econômicas, tem maior probabilidade de alcançar a competência gerencial do que aquele que se concentra em coletar fórmulas, modelos, ferramentas ou técnicas em livros-texto.

Diante de todo o exposto, reforçamos que acreditamos na busca por um valor *a priori* que não seja o da relação causa e efeito, mas sim o da consciência, emancipação. Assim, buscamos em Habermas, Aktouf, Mintzberg, Lapierre e Watson, a moldura teórica necessária a condução dessa pesquisa. O objeto de pesquisa é a certificação dos gestores públicos no Brasil e nos Estados Unidos e a postura epistemológica a ser adotada nesta tese é crítica (dialética). Importante ressaltar que o foco não é a intervenção, mas sim a observação que permite uma pesquisa social, cujo pano de fundo é a história da certificação, a partir da qual analisamos a formação do gestor público, a partir de uma iniciativa, o que está consonante com a forma de se tratar o objeto, de acordo com os frankfurtianos.

Assim, esta tese busca refletir sobre a formação do gestor público, por meio da garantia dos espaços públicos, que efetivem a ação comunicativa. Ao mesmo tempo, reforçamos que estamos diante de um contexto no qual é preciso resgatar o processual-relacional, em especial em uma área como a gestão pública, que para viabilizar uma gestão democrática, também pressupõe a necessidade de pessoas formadas. Mas, afinal de que formação estamos falando? No próximo item resgatamos o conceito, a partir do qual entendemos o que é a formação do gestor público.

2.3 O SENTIDO DA FORMAÇÃO PARA OS FRANKFURTIANOS

Smith (2003) afirma que os gestores dos governos têm uma dupla preocupação: tanto com os desejos da população quanto com o componente político do processo, uma vez que os

superiores políticos têm muita preocupação com a reeleição e manutenção de um projeto de poder. Ou seja, o processo de aprendizagem do gestor público perpassa diversas esferas, pois é preciso prepará-lo para ser bom técnico e com um aspecto comportamental adequado, reconhecendo que o componente político é igualmente importante.

Como a educação se vincula à teoria crítica com uma tentativa de conceber o sujeito como resultado de uma interação com a realidade social, mais do que buscar uma proposta pedagógica na teoria crítica, cabe aqui apreendê-la globalmente como abordagem formativa, educacional, da sociedade contemporânea (MAAR, 1994). Por isso, a Dialética Negativa foi utilizada como um método filosófico, apresentando-se como um arcabouço para o estímulo da capacidade interpretativa e crítica do fenômeno em questão, o que significa compreender que o conhecimento da realidade se dá indiretamente, com base em um conjunto de meios e percursos, de fases e etapas, constituindo um processo sempre inacabado e que permite apenas o acesso a verdades relativas, não absolutas. Dessa forma, problematizar significa ver esta ou aquela realidade como um desafio, realizando uma imersão para que seja possível enfrentá-lo. Assim, o pensamento dialético se baseia no ponto-de-vista de que o conhecimento concreto da realidade não é construído por um acréscimo sistemático de noções a outras noções.

Apesar de não citar especificamente o administrador público, Adorno (1971) citado por Maar (1994, p.61) enfatiza que:

“(...) uma democracia que não se propõe a apenas funcionar, mas proceder de acordo com seu conceito, exige homens emancipados. Uma democracia realizada só pode ser concebida como sociedade de quem é emancipado. Quem numa democracia difunde ideais educacionais contrários à emancipação, que se oponham à tomada de decisão autônoma e consciente de qualquer homem em particular, é antidemocrático, mesmo que propague suas idealizações no próprio plano formal da democracia.”

O conceito de formação desenvolvido pelos frankfurtianos, principalmente por Adorno, aparece nos diversos artigos que compõem a coletânea *Educação e Emancipação*. Em alguns desses textos, tais como *Educação para que?* e *A Educação pós Auschwitz*, Adorno (1995),

ao fazer distinção entre semiformação e formação, desvela o sentido do que vem a ser a formação.

Segundo Cohn (1986) citando Adorno, a formação só teria pleno sentido como educação para a autoreflexão crítica. Percebe, pois, que para Adorno (1995), a educação/formação cultural só tem sentido se for para buscar autonomia, a autodeterminação kantiana, que permite ao homem enquanto sábio fazer uso público de sua razão, superando os limites trazidos pela barbárie, pela semicultura, pelas competências. Assim, a educação é antes de tudo esclarecimento.

Importante resgatar que apesar de a barbárie explicitamente se identificar com o fascismo, o termo na verdade expressa o preconceito delirante, a repressão, a tortura, como lembra Ramos de Oliveira (1992). Cohn (1986) vai além e afirma citando Adorno que a barbárie é a identificação cega do sujeito com o coletivo. Isso significa que em Auschwitz o preconceito foi contra os judeus, os não arianos, o que não descarta a possibilidade de deslocamento do preconceito destruidor, em outras ocasiões, para determinados grupos minoritários, tais como mulheres, negros, idosos, homossexuais, animais. Isso tudo pode ser gerado pela fetichização da tecnologia, pela frieza das relações sociais.

É diante do que Adorno vivenciou, que ele afirma que todo processo educacional deve sempre pensar em Auschwitz, pois a barbárie mostra que ela se desenvolve quando todos os processos de formação desenvolvidos fracassam (RAMOS DE OLIVEIRA, 1992). A barbárie des-educa, de-forma, por isso é preciso re-educar, e re-educar ou formar significa desbarbarizar.

Uma das formas identificadas por Zuin (1992) para a desbarbarização é a passagem do não-ciente para o ciente, o que significa sair de uma dimensão de ignorância para o conhecimento pelo esclarecimento crítico. Por isso que para Adorno (1995), a educação tem uma

importância essencial na questão da formação das gerações atuais que se guiam pela razão, mas sempre buscando autonomia, emancipação.

Por isso quando Adorno (1995) responde a pergunta “Educação para quê?”, ele diz “para a produção de uma consciência verdadeira”, e em algumas oportunidades utiliza a palavra *Mündigkeit* que significa voz ativa, falar pela própria boca, adquirir a maioridade kantiana. O uso autônomo da razão para Kant (1974) é a *Mündigkeit* de Adorno.

Adorno (1995) entende educação/formação não como modelagem de pessoas, pois não se pode modelá-las a partir do exterior, nem tampouco a mera transmissão de conhecimentos. Para ele, esse conceito está associado à produção de uma consciência verdadeira. Isso porque, para que uma democracia funcione conforme seu conceito, ela precisa de pessoas emancipadas. Ao remeter a Kant, Adorno associa emancipação ao conceito de esclarecimento desse filósofo, ou seja, “servir-se do entendimento sem a orientação de outrem” (ADORNO, 1995, P. 169).

Nesse sentido, esse autor afirma que o conceito de emancipação é além de abstrato, relacionado a uma lógica dialética: adaptação e resistência. Ao mesmo tempo em que a educação seria impotente se ignorasse o objetivo de preparar o homem para se orientar no mundo, ela também seria questionável se produzisse nada além de pessoas ajustadas à realidade. Ou seja, ao mesmo tempo em que o homem precisa se adaptar para que consiga orientar-se no mundo, ele não se pode perder sua individualidade em um conformismo uniformizador.

Adorno (1995) afirma que os sistemas formativos deveriam desempenhar dois papéis: o social, na medida em que preparam o participante para se integrar e adaptar à sociedade e aos paradigmas exigidos, e o individual, que permitiria à ele desenvolver a autorreflexão, evitando formar apenas *well-adjusted people*. Ou seja, o papel da educação/formação não

seria apenas o de promover a adaptação, mas também de permitir ao participante desenvolver a resistência.

Assim, Maar (1994) afirma que a formação imanente está para a educação crítica como a crítica imanente está para a teoria crítica, sendo seu momento constitutivo essencial o negativo, no sentido da recusa do padrão externo, da condução exterior, do *Leitbild* (idéia guia). Entretanto, a dialética da emancipação é preciso ser apreendida como contraditória e complementar, na medida em que o sujeito na relação com a realidade precisa de adaptar, ao mesmo tempo em que não se restringe a essa limitação. Ou seja, adapta-se e resiste-se em relação a imposição da realidade como algo meramente exterior, quando não apreendida em uma relação de experiência para o sujeito.

A experiência adquire importância para a superação da alienação do indivíduo. Adorno (1995) ressalta que apesar de a racionalidade ser entendida como capacidade formal de pensar é, na realidade, uma limitação da inteligência. O sentido mais profundo da consciência não está apenas no desenvolvimento lógico-formal, ao contrário, ele só é possível por meio da capacidade de fazer experiências. É justamente essa capacidade que aumenta o nível de reflexão. Entretanto, é preciso deixar claro que o sentido da experiência só se torna ato de formação, quando ultrapassa a simples repetição. Por isso é que Maar (1995), tendo como referência o processo de formação em Adorno, enfatiza que a experiência como ato de emancipação ocorre quando permite ao sujeito o confronto entre realidade e conceito, o que leva à reflexão e à autonomia de pensamento.

Nesse momento, fica clara a maneira pela qual o tema educação/formação se vincula à teoria crítica da sociedade: trata-se de uma tentativa de conceber o sujeito como resultado de uma interação com a realidade social, ou seja, trata-se de uma educação ou formação política (MAAR, 1994). A crítica imanente da dialética negativa deve também estar presente na formação não apenas dos gestores público, mas de todos, pois enquanto é parâmetro da

educação, buscando uma consciência verdadeira, apreende-se que a verdade é também condicionada temporalmente, justamente pelo fato de ela ser também produzida.

Por isso é que Adorno (1971) citado por Maar (1994, p. 61) afirma:

(...) concebo como sendo educação (...) não a assim chamada moldagem de seres humanos, porque não temos direito algum de moldar pessoas a partir do exterior; mas também não a mera transmissão do saber, cuja característica de coisa morta, reificada, já foi suficientemente explicitada, e sim a produção de uma consciência verdadeira (...).

Maar (1995) citando Adorno considera a reflexão educacional como uma focalização político social, ou seja, uma educação política. Essas dimensões tornam-se ainda mais importantes quando se pensa no desenvolvimento do administrador público.

Apesar da importância da questão política na educação, Adorno (1996) ressalta que, em sociedades altamente industrializadas, como a do capitalismo tardio, a formação está ligada à formação para o trabalho, este na sua forma de mercadoria. E quando não se tem a autorreflexão, não se pode falar de formação, mas sim de semiformação. Esse conceito elaborado pelo autor refere-se justamente à incapacidade de o homem ter uma autorreflexão crítica, sendo inclusive não consciente dessa semiformação. É nesse sentido que a racionalidade instrumental que permeia a cadeia produtiva, chegando à área de educação, impõe ao sujeito a necessidade de adaptação para que se integre ao processo. Entretanto, essa integração significa em alguns casos uma perda da capacidade crítica e de reflexão, tão necessárias à emancipação.

Giroux (1983) faz uma crítica a essa razão instrumental, que favorece práticas formativas que conduzem à dominação e alienação. Segundo o autor, ao esclarecer a relação entre poder e cultura, os teóricos da Escola de Frankfurt ofereceram uma visão de como as ideologias dominantes são constituídas e mediadas por formações culturais específicas.

Considerando essas ideologias dominantes e como são impostas, Adorno (1995) coloca ainda a questão do fetiche do talento. Segundo o autor, o talento não se encontra previamente configurado nos homens, ao contrário, ele depende do desafio a que cada um é submetido. Completa dando um depoimento pessoal:

[...] não fui submetido em minha formação aos mecanismos de controle da ciência no modo usual. Portanto, continuo arriscando ter pensamentos não assegurados, via de regra cedo banidos dos hábitos da maioria das pessoas por esse mecanismo de controle poderosíssimo chamado universidade. (ADORNO, 1995, p.171).

Diante de todo o exposto, cabe conforme o próprio Adorno esclarece em sua dialética negativa, confrontar o conceito pelo próprio conceito. Para clarear ainda mais o sentido da formação, a partir de tudo o que foi colocado sobre adaptação e resistência, iremos agora resgatar as palavras em alemão que descrevem o que foi dito: *Bildung* e *Halbbildung*.

Ramos de Oliveira (1998), para explicar o sentido de *Bildung*, resgata em Benjamim, outros dois termos por ele utilizados *Erlebnis* e *Erfahrung*. O primeiro reflete uma pessoa que passa pela vida como um expectador, como alguém que apenas reage a estímulos, como alguém que apenas passa o tempo. Já o segundo termo está relacionado a alguém que exerce um grau de reação consciente, que modifica, que altera, ou seja, capaz de viver a experiência formativa, sentir e se expressar, e não simplesmente colecionar fatos sobrepostos.

Assim, *Bildung* refere-se a autonomia e adaptação, revelando a tensão entre a liberdade do sujeito e sua necessidade de configurar-se à vida real (PUCCI, 1998). Essa tensão fica mais clara quando se entende o conceito de *Das Bild*, ou no português imagem, figura. O que traduzimos como formação, vem na realidade, de imagem. Isso significa que é algo interno, a imagem no interior do sujeito, é a abstração que ele faz, é a figura que ele memoriza. É nesse sentido, que a formação não é algo externo, fora, mas algo interno, uma vez que a imagem está no interior do sujeito e por mais que se queira moldá-lo, ainda sim sempre haverá uma esperança, pois não se é capaz de criar uma imagem de fora para dentro, apenas de dentro para fora.

Por essa razão, falar de formação (*Bildung*) pressupõe algo interno, que está no sujeito e não fora dele. Caso contrário, não se tem uma formação efetiva, mas uma *Halbbildung*, que significa metade de formação, ou como traduzimos, semiformação. *Halb* significa meio, metade. Isso porque se o sujeito não consegue ele próprio internalizar o conceito, criar sua

própria imagem, seu próprio entendimento, a formação não se efetiva de uma maneira completa. Tem-se pela metade, uma vez que ele será capaz apenas de reproduzir aquilo que aprendeu de fora. Nesse sentido é que a *Halbbildung* é entendida como semiformação, apenas como a capacidade do sujeito de se adaptar, pois ele só entendeu o conceito por fora, e não por dentro, que é o momento do efetivo conhecimento e sua capacidade de autonomia.

Quando o entendimento vem de fora, com uma imagem (*Bild*) externa, o momento da formação é mera reprodução, pois não foi internalizado. Você reproduz neste caso, a imagem do outro e não sua própria, ou seja, não tem autonomia. Como a figura veio de fora para dentro, não se cria no interior do sujeito a contradição necessária para a resistência e realização do projeto cultural, presente, de acordo com os frankfurtianos, na estética.

Offe (1990) citando Adorno faz uma importante diferenciação entre semiformação e ignorância. Essa última ocorre quando se tem o desconhecimento do sujeito sobre determinada questão. Ou seja, há algo a ser conhecido. A *Halbbildung*, entretanto, é pior do que a não formação, pois ela chega a dar a impressão de uma formação, os sujeitos têm a impressão de que conhecem o que há para ser conhecido e, ao achar que já o sabem, perdem a curiosidade sobre o real. Assim, enquanto a ignorância está ligada ao desconhecimento, a semiformação está associada a deformação da realidade, que se apresenta como única possibilidade. E nesse sentido, o semiexperimentado torna o inimigo mortal da formação.

O que ocorre é que a deformação das consciências acaba inibindo a capacidade das pessoas de fazerem experiências, o que faz com que as pessoas se adaptem cada vez mais de forma conformada. Assim, a semiformação fabrica sujeitos alienados, aumenta o potencial de ajuste sem consciência. Como Adorno (1995) denominou, fabrica *well adjusted people*, tipos próprios da sociedade administrada.

O complicado é que para que a experiência formativa, que segundo Adorno (1995) é a possibilidade do sujeito de adquirir um juízo independente e autônomo a respeito de algo,

aconteça, é necessário tempo de mediação e continuidade, o que é oposto ao imediatismo e fragmentação da realidade formal coisificada pela Indústria Cultural (MAAR, 1995).

Giroux (1997) lembra que a inaptidão à experiência formativa é reforçada pelos sistemas formais e informais de avaliação nas escolas, mas diríamos que não apenas pelos sistemas de avaliação que reforçam o comportamento obediente e padronizado, mas também pelo entendimento em si do papel da escola, que é vista como instituição para formação de mão de obra para o sistema capitalista. É nesse sentido que Maar (1995) conclui que a crise do processo formativo é inevitável na dinâmica atual do processo produtivo.

Precisamos ressaltar, que apesar de esse trabalho estar focado na questão da formação, no tocante aos gestores públicos, conforme lembra Adorno (1995), a formação crítica faz parte da formação cultural do sujeito: formação de personalidade e intersubjetividades. Horkheimer (1972) citado por Maar (1994, p. 69) argumenta que "... A chamada formação da personalidade, a interiorização, o movimento de retorno da vontade formadora sobre si mesma (...) contribui para o obscurecimento do mundo (...) quando, sob a égide da formação cultural, a vontade formadora retornava da realidade ao indivíduo vivendo sua própria formação, já se anunciava no século dezenove a barbarização do mundo. (...) A formação é tanto a formação do todo exterior, como, por esta via, a formação de si mesmo.

O pior nesse sentido, é como lembra Adorno (1995) quando diz que o defeito mais grave com que defrontamos atualmente não é nem mais a inaptidão dos homens à experiência, mas o fato de as pessoas chegarem ao ponto de rejeitarem a formação (não a semiformação). Talvez por não visualizarem uma saída ou por temerem o risco de se emancipar em uma sociedade cuja maioria é conformada, as pessoas passam a odiar o que é diferenciado, o que não é moldado, sob o risco disso dificultar sua "orientação existencial" e serem excluídas.

Isso significa que a formação só se efetiva, na medida em que não apenas promove a adaptação, mas também a resistência. Para Adorno (1995), a educação não pode ser vista como modelagem de pessoas, mesmo porque não se pode modelá-las a partir do exterior. É nesse sentido que falar de formação para o administrador público torna-se ainda mais

importante, pois para que uma democracia funcione conforme seu conceito, ela precisa de pessoas emancipadas. E emancipação pressupõe uma lógica dialética: adaptação e resistência. A educação não pode ignorar o objetivo de preparar o homem para se orientar no mundo, senão seria impotente. Ao mesmo tempo, seria questionável se ela apenas produzisse pessoas ajustadas, o que seria o mesmo que reproduzir robôs sem autonomia, facilmente substituíveis em caso de falhas.

Adorno (1995) alerta que em sociedades altamente industrializadas, como a do capitalismo tardio, a formação está ligada ao trabalho, este na sua forma de mercadoria. E, neste caso, não se pode falar de formação (*Bildung*), mas sim de semiformação.

O que se percebe nos frankfurtianos, em especial Adorno (1995), é que experiência pode auxiliar na superação da alienação do indivíduo. Assim, o sentido mais profundo da consciência não está apenas no desenvolvimento lógico-formal, ao contrário ele só é possível por meio da capacidade de fazer experiências. Experiências genuínas, únicas, não repetitivas, pois essas aumentam o nível de reflexão. Experiências repetidas são fruto da indústria cultural e são apenas mecanismos de reprodução, não sendo então consideradas como formas de se chegar ao esclarecimento.

2.4 O Sentido da Profissionalização nas Competências: histórico e conceitos

Diante desse contexto e considerando que Horkheimer (1991) ressalta a importância e a oportunidade de os intelectuais atuarem a serviço dos dominados, o que se pretende é extrair da teoria crítica e dos casos analisados reflexões para analisar a formação dos gestores públicos. No caso desta tese, como as bases da formação do gestor público tanto em Minas Gerais como nos Estados Unidos, estão calcadas na noção de competências, que é o conceito que sustenta o sentido da profissionalização, é importante entender seu histórico e conceitos, antes de prosseguir com as considerações metodológicas.

Nos últimos anos, a discussão sobre competências vem ocupando um espaço privilegiado de análise no campo da administração, subsidiando diversos processos, entre eles o de formação de gestores. Contudo, esse conceito emergiu nas discussões da Sociologia do Trabalho e no campo da Educação, ainda na década de 1980 (FIDALGO; FIDALGO, 2007). O fortalecimento e destaque que esse tema vem ganhando no âmbito da gestão do trabalho e, conseqüentemente, na formação do gestor, teoricamente acarreta para alguns, transformações importantes nessas esferas, o que ocasiona uma redefinição de aspectos que impactam o cotidiano das organizações e outras questões da vida social.

O século XX foi marcado pela ocorrência de um conjunto de transformações que impactaram elementos estruturantes da organização da vida em sociedade. Esses elementos passaram a ser questionados e repensados com o objetivo de compreender e superar as novas problemáticas surgidas a partir dos processos de desenvolvimento da ciência e da técnica. Com a segunda guerra mundial, os processos de trabalho, hábitos de consumo, linguagem, disposições geográficas e políticas, valores, poder, até mesmo as atribuições do Estado, passaram a ser mediados pela tecnologia. Mas, foi a partir da década de 1970, que as organizações nas diversas nações procuraram novos caminhos para conseguir reerguer os níveis de produtividade e fazer emergir novos produtos e mercados. (FIDALGO, OLIVEIRA; FIDALGO, 2007)

O modelo de produção taylorista-fordista havia alcançado seu apogeu nos anos 60 e então entra em declínio. Segundo Antunes (1999), as causas que anunciam a crise do esgotamento desse padrão de acumulação adotado até então são: a queda da taxa de lucro, a hipertrofia da esfera financeira (que ganha relativa autonomia em comparação aos capitais produtivos), a maior concentração de capitais gerada pelas fusões entre megaempresas, as crises do 'Estado do Bem-estar Social' (que gerou uma redução dos gastos públicos e acentuou as privatizações).

Gounet (1999) acrescenta que o capital viu-se obrigado a rever seus padrões de acumulação em virtude da mundialização e da conseqüente competição em escala mundial; da crise

estrutural ocasionada pela saturação do mercado; da diminuição da demanda e da crise energética. Todos esses fatores aliados à revolução tecnológica geraram a necessidade, segundo Antunes (1999), tanto da reorganização do capital, quanto de seu sistema ideológico e político de dominação. Frigotto (1995) reforça que essa crise delineou-se devido ao esgotamento do financiamento público do padrão de acumulação de capital que vigorara por 50 anos.

Como nos lembram Fidalgo, Oliveira e Fidalgo (2007), os aportes advindos do desenvolvimento das tecnologias da informação, baseadas na microeletrônica, foram fundamentais para a reorganização organizacional de diferentes setores da economia. Além de viabilizarem um novo modo de produção, o desenvolvimento dessas tecnologias provocou o aumento do desejo de consumo de objetos altamente tecnificados e que se defasam rapidamente, gerando um novo ciclo de consumo. Paralelamente, em decorrência da revolução tecnológica (SILVA, 2008), se instala uma crise do emprego, que desencadeia não apenas um processo de exclusão da produção, como também do consumo.

Apesar da elevação na taxa de desemprego, os aportes advindos do desenvolvimento das tecnologias da informação, foram fundamentais para realização de uma reorganização tecnológica e organizacional de diferentes setores da vida econômica, o que gerou um novo modelo organizacional: a gestão flexível (voltada para produção restrita), baseada no *just in time* e puxada por uma demanda. Segundo Fidalgo, Oliveira e Fidalgo (2007) isto gerou também o fenômeno do circuito dos integrados ou seja, estabeleceu os cerca de 1/3 da população capazes de consumir produtos, ou serviços mais sofisticados que contemplam suas necessidades e desejos. Esse marco do consumo na atualidade é um sinal de um processo de individualização que vai além da compra de objetos, perpassando as relações sociais.

Antunes (1997) lembra que apesar de terem existido experiências de acumulação flexível, tais como a experiência da Terceira Itália e de outras regiões, como a Suécia (ver Gorz, 1990 e Berggren, 1989), foi o Toyotismo que maior impacto causou, tanto pela revolução técnica, quanto pela potencialidade de propagação de algumas de suas características básicas. No

toyotismo, a produção é voltada diretamente pela demanda. É o consumo que determina o que será produzido, por isso a existência de um estoque mínimo, ou zero. É para atender estas exigências mais individualizadas de mercado, no melhor tempo e qualidade, que a produção precisa se apoiar em um processo produtivo flexível, no qual o operário possa operar com várias máquinas. Emerge assim o chamado trabalhador polivalente.

Brito (2005) citando Alves (2000) reforça que a chave desse modelo é a flexibilidade, presente nos contratos de trabalho e nos benefícios; e a flexibilidade para variar o emprego, o volume de trabalho, os salários, até mesmo o local e horário onde as tarefas são realizadas. Estabelece-se assim a flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O autor ainda salienta que esse modelo flexível começou nas indústrias automobilísticas e se expandiu posteriormente para outros setores, como o de serviços e também para a gestão pública.

Em síntese, esse cenário, que criou condições para transformações organizacionais e tecnocientíficas ocorridas a partir da década de 1980 nos países desenvolvidos e, uma década depois, em países como o Brasil, gerou as seguintes tendências: flexibilização da produção, polivalência e multifunção da força laboral, além do reconhecimento de saberes não vinculados ao conhecimento sistematizado. (FIDALGO, OLIVEIRA E FIDALGO, 2007).

É assim que, para esses autores, a revolução tecnológica, que impactou o modo de consumo e produção, incluindo a crise do emprego formal, propicia o deslocamento do conceito de qualificação, vinculado ao padrão taylorista-fordista de produção, que dava ênfase na formação, emprego, carreira e remuneração, para uma lógica centrada nas competências, que tenta ressignificar o campo relativo ao trabalho e a educação, redimensionando o campo da formação profissional, do acesso e permanência no emprego, classificação e remuneração do trabalhador. Todo esse reordenamento é o que em tese explica o discurso da empregabilidade e a utilização da noção de competências na estruturação dos currículos, dos conteúdos dos cursos e da certificação profissional. Entretanto, cabe ressaltar que essa `nova` lógica não abandona uma lógica maior: a capitalista.

Conforme afirma Mészáros (1993), o capital é um sistema cujo funcionamento é orientado para acumulação, sendo possível a existência de diferentes caminhos para garanti-la. Ou seja, o que ocorre é uma adaptação por parte das empresas, que seguem a lógica de acumulação em função de seus interesses. Essa é uma das razões pelas quais o aparente deslocamento conceitual e prático da qualificação para a noção de competências tem gerado alguns questionamentos em diversos campos do conhecimento. Fidalgo e Fidalgo (2007) consideram que as mudanças no processo de trabalho geraram uma alteração no perfil de trabalhador demandado pela sociedade atual, chamada por alguns de cognitiva². A intensificação expressiva do trabalho e a responsabilização individual dos trabalhadores têm indicado o recrudescimento dos processos de individualização das relações de trabalho e de formação (ou para nós, semiformação).

Fidalgo e Fidalgo (2007) citando Antunes (1997) advogam que o debate sobre o binômio trabalho educação, principalmente no que diz respeito ao deslocamento da lógica da qualificação para outra centrada na competência, por si só indica a necessidade de investigação de suas implicações para os trabalhadores. Silva (2008) também afirma que ao mesmo tempo em que as mudanças tecnológicas aumentam os níveis de desemprego, dissemina-se a idéia de novas demandas em termos de “formação” do trabalhador, que passa a ser vista como fator estratégico de empregabilidade (grifo nosso).

Assim, esse discurso surge fundamentado na valorização dos indivíduos, uma vez que quanto maiores as competências, maiores serão as oportunidades de trabalho. Entretanto, essa suposta valorização não garante segurança e estabilidade no emprego, muitas vezes nem a possibilidade de vir a se tornar um empregado. O que se percebe é, conforme apontam Fidalgo e Fidalgo (2007), uma transferência da culpa para o trabalhador que fracassa no mercado de trabalho, responsabilizando-o pelas condições de venda de sua força. Essa

² Para maiores informações, consultar DELORS, J. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC:UNESCO, 1999.

situação reforça a transferência da responsabilidade de proteção social do Estado para o âmbito individual privado, refletindo um posicionamento estatal pouco intervencionista.

Além disso, a história sobre o surgimento da noção de competências, reforça ainda mais que a lógica capitalista continua mais presente do que nunca, tendo aumentado ainda mais a pressão sobre o trabalhador, tentando enquadrá-lo, adaptá-lo ainda mais e transferindo a responsabilidade da empregabilidade para o sujeito. Apenas a contextualização histórica já seria suficiente para comprovar nossa hipótese de que competências é sinônimo de semiformação, de adaptação, de conformidade, pois o mais competente é justamente o que mais próximo está de padrões pré-estabelecidos. Mas, não vamos parar por aqui. Além dessa contextualização, iremos agora desvelar o conceito em si de competências, começando pela discussão sobre o deslocamento da noção de qualificação.

Essa discussão sobre o deslocamento ou não da noção de qualificação para a noção de competência tem ocupado espaço privilegiado nas áreas de educação e sociologia do trabalho. Há que ser ressaltado que não existe um consenso a esse respeito. Segundo Caillaud *et al.* (1997), por exemplo, não há um deslocamento do modelo de qualificação para competência. Para os autores o que ocorreu foi uma apropriação do modelo qualificação pelo modelo competência, a fim de adaptar aos requerimentos econômicos do século XXI. Já Ferreti (1997), assim como Frigoto (1995) acredita que a noção de competência é de fato uma atualização, uma metamorfose do conceito de qualificação, embora advogue, como outros autores, que isso ocorreu para atender as novas formas de organização do capital.

Conforme nos lembra Luz (2001), é preciso considerar que nas línguas neolatinas, o termo competência (do latim *competentia*) tem a mesma raiz que a palavra competir (*competere*). Mertens (1997) citado por Luz (2001) reforça que na língua espanhola competência significa competição e competência ao mesmo tempo.

Hirata (1994), também acredita que a competência é uma noção oriunda dos novos tempos, estando especialmente vinculada ao discurso empresarial da década de 1980. Stroobants

(1997) complementa que o conceito de competência se ajusta com precisão aos princípios da racionalidade técnica capitalista (grifo nosso). Desaulniers (1997) tem uma visão diferente, uma vez que descreve a qualificação como o saber-fazer e a competência como o saber-ser. Machado (1998) coaduna com o último autor citado, pois defende que a qualificação é calcada no saber, responsabilidade, carreira e salário, enquanto a noção de competência sustenta-se em valores como colaboração, engajamento e mobilidade, atrelados ao ser do trabalhador.

Militão (2000) apresenta um conceito de competência que guarda coerência com alguns dos autores anteriormente citados. Ao mesmo tempo em que ela enfatiza o deslocamento do conceito para outra dimensão, o saber ser, ela também deixa claro que o novo conceito é uma atualização do conceito de qualificação, de acordo com as perspectivas do capital. Ramos (2006) tenta superar essa discussão e afirma que a noção de competência nega e afirma o conceito de qualificação simultaneamente. Ao confrontar os dois conceitos, a autora alerta para uma tensão permanente que os une e os afasta dialeticamente.

Ramos (2006) afirma que, tensionada teoricamente pela qualificação, a competência, entendida como um conjunto de propriedades instáveis que precisam ser provadas, opõe-se à qualificação, que é avaliada socialmente pelo diploma e pela antiguidade. Esta seria a dimensão conceitual do fenômeno. Outra divergência entre competência e qualificação se encontra na dimensão social, uma vez que os interesses individuais são confrontados com os sociais. Em outras palavras, quando se consideram as dimensões conceitual e social, competência e qualificação são noções que se afastam uma da outra. .

Entretanto, quando se pensa na dimensão experimental, percebe-se uma aproximação destas noções. Fundamentada sobre a valorização da implicação subjetiva no conhecimento, a competência desloca a atenção para a atitude, o comportamento e os saberes tácitos dos trabalhadores. Nesse sentido, o domínio dos processos de trabalho faz apelo às qualificações tácitas, implícitas e não formalizadas por parte dos trabalhadores. Assim, apesar de haver uma evolução entre as lógicas do ter (qualificação) para o ser (competente), tanto a qualificação

quanto a competência fazem alusão às qualidades da pessoa e aos conteúdos do trabalho. (RAMOS, 2006) Assim, se apreendido historicamente:

o conceito de qualificação não deixaria de responder as mudanças de enfoque do objeto para o sujeito mas, ao contrário, pelo fato de ser uma construção social histórico-concreta, incorporaria o movimento de transformações sociais próprias do homem no processo de produção e reprodução da existência. (RAMOS, 2006, p.68)

Vale lembrar que as questões relativas a competências estão sendo aqui trabalhadas apenas no nível individual. Tendo ocorrido ou não o deslocamento, o fato é que o discurso de competências está cada vez mais presente na realidade organizacional e da educação. Portanto, antes de continuar, é preciso entender afinal o que é competência.

Stroobants (1997) compreende a competência como uma resultante de três componentes principais: saberes ou conhecimentos formais que podem ser traduzidos em fatos e regras; saber-fazer, que representam os procedimentos empíricos e o saber-ser também chamado de saber social, que é aquele que mobiliza estratégias e raciocínios complexos, interpretações e visões do mundo.

Le Bortef (2003) também se apóia nos saberes, saber-fazer e saber-ser para definir competência. Segundo o autor, as competências não residem nos recursos em si, mas na forma como os saberes, conhecimentos, capacidades e habilidades são mobilizados. Perrenoud (2001) tem uma visão semelhante, segundo a qual competência pode ser entendida como a capacidade de um indivíduo mobilizar recursos cognitivos e afetivos para enfrentar um conjunto de situações que apresentam semelhança de estrutura. Dubar (1998) ao definir esse conceito, acrescenta, dentre outros elementos, o desabono dos antigos sistemas de classificação, fundados nos níveis de qualificação.

Conforme se pode observar, inúmeros são os conceitos dessa noção. É importante destacar que no meio a tantas definições, existem classificações diversas que tentam enquadrar diferentes autores em uma mesma linha, classificando-os.

Steffen (1999), por exemplo, identifica a concepção comportamentalista, típica dos Estados Unidos, que enfatiza os atributos que permitem alcançar um desempenho superior; o modelo funcionalista, advindo da Inglaterra, cujo objetivo é a construção das bases mínimas de perfis ocupacionais, que servirão de apoio para um posterior programa de formação e avaliação para certificação de competências; e o modelo construtivista, desenvolvido na França, que enfatiza o processo de aprendizagem como mecanismo central para o desenvolvimento das competências profissionais. O modelo de Steffen (1999) pode ser melhor visualizado no quadro 4.

QUADRO 4 - Modelos de Competência

Origem	Modelo comportamental	Modelo funcionalista	Modelo Construtivista
	Estados Unidos	Inglaterra	França
Base Teórica	Teoria Behaviorista	Teoria Funcionalista	Teoria Construtivista
Objetivo	Identificar os atributos fundamentais que permitem aos indivíduos alcançar um desempenho superior	Construir bases mínimas para a definição dos perfis ocupacionais que servirão de apoio para a definição dos programas de formação e avaliação para a certificação de competências	Construir normas a partir dos resultados da aprendizagem, mediante análise das disfunções existentes e busca da solução mais adequada, por meio de processo de motivação e desenvolvimento das pessoas
Foco	Centra-se nos trabalhadores mais capacitados ou em empresas de alto desempenho, para a construção das competências.	Parte da função ou funções, que são compostas de elementos de competência, com critérios de avaliação que indicam os níveis de desempenho requerido.	Desenvolve-se a partir da população menos competente que, submetida a um processo de aprendizagem, vai melhorando suas competências profissionais.

Fonte: Steffen (1999) citado por Luz (2001, p.48)

Já Brito (2005) divide em quatro grandes grupos a discussão sobre competências: o primeiro, que ela chama de discussão de orientação neoliberal, formado pelas consultorias de Hay Group e Coopers & Lybrand, cujas premissas são as determinações do mercado e o atrelamento do desenvolvimento de competências à remuneração variável. O segundo, de orientação crítica humanista, tem como premissa o desenvolvimento integral do homem a partir da escola e tem como principais autores Zarifian e Hirata na França e Perrenoud e Thurler na Suíça. O terceiro grupo, de orientação marxista tem como referências no Brasil Ramos e Frigoto (ambos da área de educação) e se baseia nas categorias trabalhadas por Marx, tais como luta de classes, ideologia e alienação. O último grupo é sustentado pelas faculdades de administração e consultorias empresariais e tem como conteúdo uma combinação da discussão americana e francesa, sendo apoiado por professores da USP e outros consultores empresariais.

Autores como Dutra (2001), Schein (1990), Hipólito (2001), Fleury e Fleury (2001), reconhecem no modelo de competências potencialidades, principalmente no que concerne a políticas e práticas de RH que promovam maior valorização do potencial humano. Por outro lado, as correntes no âmbito da educação e da sociologia do trabalho, apontam as limitações e contradições existentes nesse discurso. Stroobants (1997), Militão (2000), Ramos (2006), Deluiz (1996), Machado (1998) são alguns desses autores.

Importante enfatizar que a noção de competências vem exigindo uma série de requisitos do trabalhador contemporâneo. Deluiz (1996) tentou reunir em cinco grandes grupos as competências requeridas dos profissionais na atualidade, a saber: técnico-intelectuais, organizacionais, metodológicas comunicativas sociais e comportamentais. Demo (1994) também apresenta cinco conteúdos essenciais ao perfil do trabalhador: base propedêutica, visão global, capacidade de avaliação e atualização, capacidade de participação e capacidade de inovação.

Já para Perrenoud (2001), ter competências, que se configuram como a capacidade de ação, pressupõe: identificar os obstáculos a serem superados; considerar diferentes estratégias

realizáveis; optar pela estratégia menos ruim; planejar e implementar a estratégia adotada; coordenar a implementação conforme os acontecimentos; se necessário, reavaliar a situação e mudar de estratégia; respeitar princípios legais ou éticos; controlar as emoções; cooperar com outros profissionais; extrair ensinamentos para serem usados na próxima vez.

Bartlett e Ghoshal (1987), por sua vez, identificam três grandes categorias de competências requeridas: características de personalidade, atributos de conhecimento e habilidades especializadas. Já Katz (1974), postulava que os gerentes precisariam ter habilidades técnicas, humanas e conceituais para exercerem adequadamente seus cargos. Fleury e Fleury (2001) também identificaram três blocos de competências para a formação das competências do indivíduo: competências de negócio, técnico-profissionais e sociais. O Quadro 5 apresenta de forma resumida as competências identificadas pelos diferentes autores apresentados.

QUADRO 5 - Competências identificadas por diferentes autores

AUTOR	COMPETÊNCIAS IDENTIFICADAS
Katz (1974)	Habilidades técnicas, humanas e conceituais
Demo (1994)	Base propedêutica, visão global, capacidade de avaliação e atualização, capacidade de participação e inovação
Deluiz (1996)	Competências técnico-intelectuais, organizacionais, metodológicas, comunicativas sociais e comportamentais
Barlett e Ghoshal (1997)	Características de personalidade, atributos de conhecimento e habilidades especializadas.
Perrenoud (2001)	Capacidade de identificar obstáculos, considerar diferentes estratégias, optar pela estratégia menos ruim, planejar e implementar a estratégia adotada, coordenar a implementação conforme os acontecimentos, respeitar princípios legais ou éticos, controlar emoções, cooperar com outros profissionais, extrair ensinamentos, se necessário, reavaliar a situação e mudar de estratégia
Fleury e Fleury (2001)	Competências de negócio, técnico-profissionais e sociais.

Fonte: Elaborado pela autora da tese

O fato é que o desenvolvimento, avaliação e alocação de gestores voltados para a noção de competência vem se revestindo de fundamental importância como componente de desenvolvimento sócio-econômico e como variável estratégica para o enfrentamento das mudanças emergentes. Nesse sentido, Cordão (2002) ressalta que a noção de competência profissional amplia a responsabilidade das instituições na organização de currículos que incorporem conhecimentos que são adquiridos na prática, que estimulem o participante no aprendizado de metodologia que propicie o desenvolvimento de capacidades para resolver problemas novos, comunicar idéias, ou seja, que desenvolva essas competências necessárias ao exercício profissional.

Manfredi (2002) ressalta que existem diferentes visões sobre os conceitos referentes à relação entre escolarização e trabalho e profissões. Esse autor lembra que existem visões que subvalorizam a importância da escola e supervalorizam a experiência do saber fazer adquirido no trabalho, que constituiria a verdadeira escola. Há, entretanto, aqueles que superestimam a importância da escola como veículo de formação profissional e de ingresso no mercado de trabalho, ainda que assumam as lacunas existentes entre o que é ensinado na escola e os constantes desafios no mundo do trabalho.

Segundo Deluiz (2001) a formulação do modelo de competência a ser implementado no âmbito da gestão profissional tem sido implementada de forma diferenciada, devido a diversos fatores tais como: grau de ênfase ao sujeito *versus* mercado de trabalho; articulação entre formação geral e profissional; diferentes modelos de aprendizagem para construção de competências (behaviorista ou cognitivo); e diferentes enfoques conceituais de competência centrados no indivíduo, ou no coletivo de trabalhadores.

Ramos (2006, p.29) salienta que:

A importância da relação trabalho-educação se justifica porque justamente a partir dela a formação humana configura-se como processo contraditório e marcado pelos valores capitalistas. Esse processo, à medida que se institucionaliza, forja categorias apropriadas para defini-lo socialmente, como, por exemplo: educação básica, formação profissional, educação profissional, qualificação profissional.

A autora ressalta que a origem da escola como espaço formativo, coincide com o advento do Estado Moderno e da Ciência Moderna, ou seja, ela surge ao longo do século XVIII. Enguita (1989) lembra que sempre existiu um processo que integrasse os indivíduos ao trabalho e que essa integração ocorria muitas vezes fora do próprio processo produtivo. Enguita (1989) e Ramos (2006) também ponderam que o ensino anteriormente, em especial na Idade Média, se realizava no seio das próprias famílias, não tendo até então esses espaços coletivos.

Mas, foi a partir das primeiras décadas do século XX, segundo Moraes (1999), que a educação passou a ser vista como solução para erradicar problemas sociais de um país, sendo associada, pelos modelos desenvolvimentistas que ganharam força a partir dos anos 60, a um pressuposto de crescimento e desenvolvimento social. Cabe ressaltar que, conforme aponta Ramos (2006, p.30), filosoficamente, a caracterização do papel da educação ao final do século XVIII e no século XIX percorrerá:

[...] de um lado, o humanismo e o racionalismo ilustrado - o que reforçará a crença na educação como condição para a participação política do homem comum - e, de outro, o pensamento da economia política, que defenderá a educação da gente comum, dos trabalhadores, como mecanismo de libertação dos obstáculos que se poderiam opor à marcha inexorável do progresso econômico.

Colocado nosso suporte referencial, calcado em quatro grande pontos: a gestão pública, a gestão na prática, a formação do gestor público e o sentido das competências, convido agora o leitor a entender os caminhos metodológicos percorridos nesse trabalho.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este capítulo está dividido em duas seções: a primeira trata das bases conceituais que sustentaram os caminhos percorridos, culminando no porquê da necessidade da utilização da descrição dos casos antes da análise dos dados, bem como na justificativa de se estudar um fragmento que reflete a realidade. Na segunda parte, descrevemos os procedimentos metodológicos percorridos.

3.1 Bases epistemológicas e metodológicas

Antes de explicitar como foi feita a coleta e análise de dados desta tese é importante situar a discussão em 1961 entre Popper e Adorno, cujo debate sobre metodologia de pesquisa nas ciências sociais representa um marco importante e serve de justificativa para a forma como este trabalho foi construído sob o ponto de vista epistemológico e metodológico. Vale destacar que esta tese não buscou soluções para um problema definido *a priori*, ao contrário, o problema surgiu do próprio objeto pesquisado, ou seja, não foram construídas hipóteses para serem testadas *a priori*.

Colocada de forma resumida esta questão, é preciso compreender que a escolha da dialética negativa como método filosófico desse trabalho está consonante com o referencial epistêmico adotado, que envolve dialética e dialogicidade, a partir da teoria crítica e a ação comunicativa de Habermas. A trajetória teórica e biográfica de Theodor Adorno está intimamente ligada ao grupo de pensadores do Instituto de Pesquisa Sociais de Frankfurt, fundado em 1924 e conhecido como Escola de Frankfurt. Além de Adorno, cabe mencionar Walter Benjamin, Max Horkheimer e mais tarde, Jürgen Habermas como participantes desse grupo.

Diante do exposto, esta parte está estruturada da seguinte forma: primeiro situamos o confronto entre Popper e Adorno, que segundo alguns autores teve como resultado o livro *Dialética Negativa*. Em seguida, explicamos o que é a dialética negativa.

3.1.1 O Confronto entre Popper e Adorno

Com perspectivas diferentes, Popper e Adorno se confrontaram no Congresso da Sociedade de Sociologia Alemã em torno da lógica das ciências sociais. O confronto foi para além de questões metodológicas em si, tendo significado um embate entre o positivismo e a dialética. O primeiro representado pelas vinte e sete teses de Popper que culminam com a lógica situacional e o método da economia, como exemplar para as ciências sociais. O segundo representando a perspectiva crítica da sociologia e da sociedade como objetos indissociáveis para Adorno.

Apesar de Dahrendorf (1973) descrever o desapontamento de todos com o clima ameno de suas apresentações, os dois palestrantes fizeram um debate que marcou a história. Prova disso, é que ao longo de quase dez anos, a discussão permaneceu nas publicações.

O principal ponto norteador do embate entre os dois autores, foi a questão da natureza do método, seus limites e potencialidades frente ao objeto. Além disso, discutiu-se a natureza da crítica e pontos referentes à objetividade da ciência e sua totalidade.

Popper fez sua explanação, expondo 27 teses, cujo ponto de partida é a sua crítica à razão do homem moderno, que tem como base a razão cartesiana, que consegue enxergar a verdade na sua arrogância. O autor acredita em uma razão limitada frente a um mundo complexo, que não pode ser desvelado em sua totalidade. Somando a totalidade inacessível ao reconhecimento da ignorância é que o critério da falseabilidade surge. Assim, como não há uma razão totalizadora, Popper sugere verdades provisórias, que em sua opinião seriam as únicas possíveis.

Independente da posição dos autores, observa-se a existência de uma complexidade no trabalho dos cientistas sociais, devido a tensão entre o objeto social e as limitações metodológicas. Nesse sentido, para Adorno existem contradições reais que não ficam visíveis no interior do sistema lógico-científico do pensamento, o que torna inviável a tradução de antagonismos reais para o plano lógico formal.

Resumindo, o que Popper advoga é a eliminação de teorias que não sejam capazes de resistir aos testes e substituições mais promissoras. Já para Adorno, a dialética significa o respeito à negação, às contradições, ao diferente, ao dissonante, ao não-idêntico, ou seja, as contradições do objeto são inerentes a ele. Assim, o que é considerado é o que permanece fora, o que escapa, o que não se encontra na “curva normal”. O autor não concorda que o sujeito é o portador da verdade do objeto, cujos conceitos sejam capazes de esgotar o real.

Este é um ponto crucial para compreender como os dados foram tratados neste trabalho. Para Adorno, ao tornar os problemas falsificáveis, perde-se a totalidade nos traços dos dados sociais. Concordamos com Adorno, pois ao fazer construtos sem contradições lógicas, conforme Popper advoga, perde-se a reflexão de conteúdo, uma vez que o que existe é uma situação problemática do mundo e não um problema de caráter meramente epistemológico. Foi exatamente assim que esta tese foi construída. Por essa razão, não partimos de hipóteses construídas sob a lógica situacional de Popper, ao contrário, partimos do objeto e foi ele que nos trouxe o problema e todas as contradições a ele inerentes.

Nesse sentido, ainda que de forma didática essa tese se encontre estruturada de forma tradicional, ela foi escrita a partir dos dados levantados. Ou seja, após analisar os dados e suas contradições, é que definimos o que de fato faríamos, uma vez que não buscamos soluções no objeto com hipóteses previamente definidas. Dessa forma, a análise dos dados é apresentada com suas contradições e mesmo que indiquemos diretrizes ao final, também são apontados limitadores.

Na análise de dados não damos explicações similares, nem simples, pois concordamos com Adorno, segundo o qual qualquer objeto presente na sociedade é complexo. O autor acentua as diferenças de perspectiva e de métodos em que ele e Popper construíram suas teorias e pontua que enquanto a preocupação do outro é formal, a da dialética é material e emancipatória.

3.1.2 A Dialética Negativa

Anos depois do debate histórico, Adorno publica *A Dialética Negativa*, que para alguns representa o resultado daquele embate. Para Rose (1978) Adorno pretendia providenciar não apenas uma base filosófica como também sociológica para estabelecer o primado do objeto na mediação entre sujeito e objeto.

Para Maar (2006) Adorno realiza o que foi considerado o “segundo giro copernicano”. A esta segunda reflexão caberia revelar o limite do conhecimento no âmbito de uma formação histórica que varia, tendo duas consequências básicas: a determinação objetiva da constituição subjetiva e a consciência de que essa determinação objetiva não constitui incondicionalmente a verdade definitiva. É assim que Adorno transitou da revolução copernicana, que fez o giro para o sujeito, para um giro refletido, ao primado do objeto, com um duplo significado. Segundo Gripp (1986) citada por Maar (2006) somente o sujeito é capaz de utilizar a contradição, ao pensá-la, como impulsora do pensamento. Esse giro na filosofia tem em sua origem um materialismo não-dogmático, caracterizando a idéia como objeto e desvelando o sentido dos conceitos. Maar (2006) ainda ressalta que para Adorno (1989, p.749): “primado do objeto quer dizer que o sujeito é por sua vez objeto num outro sentido, mais radical do que objeto, porque não pode ser conhecido senão mediante a consciência, também é sujeito. O que se conhece mediante a consciência precisa ser algo... Se o sujeito não é algo, então não é nada”.

Maar (2006) ressalta que Adorno já havia tratado da tese do primado do objeto em diversos momentos, entre as décadas de 1945 e 1950, como por exemplo, na obra *Dialética do*

Esclarecimento, Crítica Cultural e Sociedade, entre outros. Entretanto, a expressão primado do objeto surge em um seminário realizado em 1962 na Universidade de Frankfurt, intitulado *Marx e os Conceitos Fundamentais da Sociologia* e que posteriormente seria descrita e formalizada em *Dialética Negativa*.

O primado do objeto encontra-se em uma relação dialética com a prioridade do *sujeito* e não em oposição à ele. Ou seja, Adorno não estabelece uma hierarquia entre sujeito e objeto. A perspectiva materialista não dogmática reside no fato de a idéia ser objeto, o que de uma certa forma significa mais sujeito no processo dialético. Assim, Maar (2006, p.140) defende que a perspectiva materialista não- dogmática de Adorno não propõe “menos sujeito, mas mais sujeito”.

O que Adorno (1989) citado por Maar (2006) pretende é romper a via da conceituação no âmbito do pensamento identitário, sem abandonar o conceito. Assim, a tarefa do objeto é forçar o conceito a apresentar-se como antinômico, apresentando o novo no velho.

Nesse sentido é que Maar (2006, p.134) afirma que “o intento de Adorno consistia em criticar a dialética idealista “por dentro”, acompanhando o que seria uma crítica à razão instrumental, no âmbito interno à racionalidade, nas relações entre conceito e coisa. Pensar para Adorno é sempre pensar em algo”.

O segundo giro, que caracteriza a idéia como objeto, tenta desvelar o sentido dos conceitos, por meio do seu próprio processo de constituição. Para Adorno (2009, p.195), “a dialética negativa deslinda no pensamento o que ele não é e, com isso, mostra ao pensamento o que ele, de fato, deve ser.” A partir do momento em que se tem o que o objeto não é, a materialidade é revelada no lugar do falso conceito e é exatamente nesse momento que a dialética negativa se instala, no primado do objeto.

Tentar identificar o particular nas categorias concebidas sobre a própria realidade é ideologia e se estas não aceitarem questionamentos, acabam se tornando alienantes, mesmo quando

explicam categorias que se opõem ao sistema capitalista. Nesse sentido é que podemos dizer que Adorno é um materialista não-dogmático (Maar, 2006), que critica os idealistas alemães, pois na sua concepção, ao manterem-se como perspectiva a dialética, a embrutece. O problema para ele reside no fato de tais filosofias identificarem totalitariamente as categorias abstratas nas particularidades da realidade concreta. Por isso Cohn (1986) afirma que não é a ideologia em si que seria falsa, e sim a pretensão que ela tem de coincidir com a realidade. Por isso, a crítica imanente é essencial para recuperar a primazia do objeto.

Adorno explica ainda que o conhecimento dialético deve, a partir do conceito dado, ir além de si, o que significa que apenas o conceito é capaz de desvelar o que o próprio conceito encerra, uma vez que ele se constitui a partir dos significados atribuídos pelos sujeitos ao longo do tempo – ou seja, pela sua historicidade. Com o objetivo de desvendar o conceito pelo conceito e, dessa forma, a primazia do objeto se manifestar, Adorno utiliza as matrizes Expressão e Constelação de Idéias, que segundo Duarte (2007) constituem as facetas da Dialética Negativa.

A expressão dos objetos seria a possibilidade concreta, factual, uma vez que idéias e sujeitos são considerados objetos. Já constelações de idéias diz respeito à revelação dos vínculos históricos do objeto e sua condição concreta de realização. Para Duarte (2007) a Expressão é a recuperação do momento expressivo da filosofia no qual o sofrimento radical manifeste-se a partir do núcleo do seu próprio discurso, não como algo externo, adicionado a partir de fora. Para o mesmo autor, as idéias são constelações que configuram a interpretação objetiva dos fenômenos, ou seja, elas não são descritivas, não classificam, não conceituam, na verdade, elas contêm em si uma interpretação.

É nesse sentido que Duarte (2007) comenta que a teoria de Adorno vai em sentido contrário à tendência filosófica da época, que buscava classificar elementos particulares em esquemas amplos. O que Adorno faz é justamente preservar o dissidente, o diferente, o particular, inserindo-o em uma crítica imanente.

Maar (2006) citando Adorno comenta que a capacidade para lidar com a dialética do real é a própria experiência. É por isso que, segundo Maar (2006), o materialismo era considerado por Adorno como raso e ideologizante, pois ele ignorava qualquer consciência diferente da existente, reduzindo a objetividade aos termos concretos de sua configuração. Nesse sentido, Maar (2006) citando Horkheimer afirma que nas teorias marxistas, existia uma maneira idealista de compreensão do mundo empírico, que criava uma lógica para identificar realidades particulares a movimento específico na história e dessa forma afirmava seu conteúdo subjetivo como domínio do mundo pelos conceitos, mesmo quando a realidade empírica apresentava outros caminhos. Assim a subjetividade dialética seria relegada ao campo da utopia.

É diante dessa situação que Maar (2006) citando Horkheimer afirma que a dialética deve ter dois aspectos. O primeiro é considerar que nenhum ponto de partida é fixo, ou seja, uma mesma situação deve ser considerada sob seu aspecto de constituição dialética. Segundo, essa análise deve apontar para uma situação concreta, presente, uma vez que o próprio conceito já contém em si o conceito de ir além de si. Ao mesmo tempo em que o conceito é parte integrante do real ele também aponta para além de si. Nesse sentido, tem-se a geração de “imagens dialéticas”. O primeiro termo, imagens, significa visualizar um objeto, cuja concretude não esteja ligada à percepção sensorial, no materialismo apreendida no imbricamento de suas condições sociais. Já o segundo termo, dialéticas, implica no que já foi exposto: conceitos que apontam para além de si, novamente não existindo a necessidade de identificação com condições gerais da vida social.

Nesse momento, é preciso compreender como Adorno aponta para um novo giro na filosofia, já explicitado anteriormente, ao associar a experiência ao materialismo não-dogmático. Segundo Maar (2006), a tese do primado do objeto tem dois significados. O primeiro refere-se à determinação recíproca entre sujeito e objeto. Ao mesmo tempo em que o sujeito é o sujeito do conhecimento, aquele que domina o objeto, é também objeto entre os objetos, ou seja, sujeito particular entre outros. Nesse sentido, pode-se dizer que eles estão abertos um para o outro. Ser sujeito é ter determinações objetivas (o sujeito no processo de socialização) e ao

mesmo tempo refere-se à objetividade do sujeito, que é a atividade concreta possível. Tem-se, dessa forma, o agente crítico, uma vez que temos o sujeito transcendental com possibilidade e sujeito empírico. Por isso, Maar (2006) afirma que não se tem menos sujeito, mas mais sujeito.

Quanto ao segundo significado, a relação entre pensamento e mundo é estabelecida com a dialética entre sujeito-objeto, ressaltando que essa construção não é harmônica, sendo sua verdade existente justamente no desequilíbrio sujeito-objeto. Assim é que o primado do objeto é o ponto no qual a dialética se torna materialista. (MAAR, 2006). Por isso, a conceituação da realidade não a define, apenas a decifra.

O sentido que Adorno (2009) atribuía ao sujeito enquanto objeto concretiza a experiência formativa, uma vez que exige deste sujeito concreto uma interação com o mundo das coisas e das idéias. O sujeito abstrato não é capaz de enfrentar a dialética da formação em um mundo imerso na indústria cultural, ele é sempre semi-formado. Ao contrário, o sujeito concreto consegue estabelecer diálogo com as instâncias semiformativas, pois ao mesmo tempo em que se adapta, é desafiado a criar seus esquematismos, sob o risco de interpretar o mundo com os esquemas prontos da indústria cultural, buscando alternativas de vida social. E ao se adaptar e emancipar, realiza o projeto do Esclarecimento. Importante ressaltar que esse projeto só é possível com o sujeito concreto, pois mesmo a crítica se torna parte da indústria cultural, quando parte do sujeito ideal. Por isso, é que a dialética negativa parte de dentro para fora.

A partir do exposto, temos a base para entender o sentido de formação em Adorno, que será o alicerce para discutir a certificação do administrador público. Conforme afirma Freitag (1986), a Dialética Negativa consiste no esforço permanente de evitar falsas sínteses, de desconfiar de toda e qualquer proposta definitiva para a solução de problemas, de rejeitar visões sistêmicas, totalizantes da sociedade. O objetivo não é o todo, pois o todo exclui o diferente, o marginal. E a Dialética Negativa tenta justamente salvar ou constituir aquilo que não obedece aos fatos verificados. O que Adorno tenta fazer é colocar que toda síntese é

sempre provisória, estando sempre sob suspeita, sempre podendo ser negada. Por isso Adorno diz que está tentando salvar a dialética.

Considerado por alguns como um marco da Teoria Crítica, a Dialética Negativa, publicada em 1966, passa a ser uma das maiores obras de Adorno, ao lado do livro Teoria Estética. Pucci, Goergen e Franco (2007) afirmam que devido ao caráter inovador defendido por Adorno, uma dialética sem síntese, até mesmo seus simpatizantes ficaram desconcertados, enquanto seus críticos tiveram uma reação intensa, classificando a idéia de Adorno como irracionalista.

Nesse sentido, assumimos que a capacidade do sujeito de lidar com a característica dialética do real é a própria experiência. Por isso, assume-se que a escolha da certificação é fruto de minha própria experiência. Estamos cientes de que a interação subjetiva do pesquisador com o contexto estudado é real e irrevogável e tem seus efeitos. Mas, assumimos essas reflexões ao mesmo tempo em que definimos um primeiro esquema de apreensão em relação ao objeto, a partir dos frankfurtianos, Adorno e Habermas, que subsidiaram o caminho percorrido nesta pesquisa.

Por essa razão, antes de procedermos à análise, serão apresentados os procedimentos metodológicos que subsidiaram a coleta de dados. Tal coleta gerou inicialmente a descrição dos casos estudados. Isso foi necessário, pois defendemos aqui que a análise advém da descrição, o que remete à discussão entre Popper e Adorno.

3.1.2.1 Indutivismo versus Dedutivismo – O uso da descrição de um fragmento como forma de se chegar à dialética

Para Adorno (1999), a visão de totalidade dos dialéticos, que é criticada pelos positivistas, é mais sofisticada que as generalizações que os mesmos fazem, sem considerar as contradições. Isso porque para os dialéticos, a noção de totalidade não procede a partir do alto, mas no

domínio teórico da relação dinomica entre universal e particular. O autor ainda reforça que a diferença entre visão dialética da totalidade e a positivista se aguça justamente porque o conceito dialético de totalidade pretende ser objetivo, isto é, ser aplicável a qualquer situação social singular, enquanto as teorias de sistemas positivistas tencionam somente pela escolha das categorias o mais gerais possível. Nesse sentido, o positivismo deixa de fora as contradições, desmerecendo a totalidade como algo pré-científico.

Por essa razão, a dialética enxerga a sociedade de um modo mais micrológico, sendo o singular não tomado de forma apressada, uma vez que para os dialéticos, a singularidade encerra em si toda a sociedade e a micrologia é vista como um instrumento para se alcançar uma totalidade. Por outro lado, ao considerar o fenômeno singular, os positivistas realizam uma abstração, com vistas a generalização (ADORNO, 1999). Reforçamos que talvez nesse ponto resida a maior diferença entre o positivismo e a dialética, pois a visão de totalidade da última não é totalizadora, pelo contrario ela parte de um particular para chegar a um universal. Enquanto no positivismo é totalizadora, porque ao fazer a generalização, qualquer noção de uma situação particular é obliterada.

Ainda para Adorno (1999), a sociologia empírica vem percebendo que perde em conteúdo específico, devido a generalizações estatísticas, pois no detalhe costuma aparecer algo decisivo para o universal, e que escapa à média. Assim, o ponto fora da curva é algo muito importante, mas só será conseguido se a descrição não for feita a partir da média, mas sim a partir da realidade observada, de forma que se houver algo de diferente, ele aparecerá.

Como o indutivismo é justamente o que parte do particular para o todo, acreditamos que a teoria crítica possa ser tributada ao mesmo, tendo sido pensado inicialmente por Sócrates e depois, Platão. Entendemos que a dialética seja difícil de ser realizada, pois em geral, somos dedutivistas, nosso pensamento leva ao dicotômico, o que é compatível com o silogismo aristotélico, que se baseia na lei da não contradição. Mas, entendemos que enquanto os argumentos dedutivos têm forma válida com argumento válido, estando a validade de um argumento presa a forma e não ao conteúdo, a teoria crítica se interessa pelo conteúdo, bem

como o indutivismo. Assim, não interessa se o argumento é válido, mas sim a contradição, o conteúdo.

Por isso, acreditamos que a dialética negativa está em consonância com o método indutivo, pois não queremos deduzir e nem refutar nada, uma vez que a partir da descrição, percebemos como a contradição daquilo que o objeto traz é inerente, é dialético. Partimos do fragmento para falar de uma realidade.

Enquanto a lógica formal está centrada na forma, a dialética está centrada no conteúdo. Por isso é tão importante trazer a descrição, desde que não seja encarada como forma, mas sim no conteúdo e nas contradições que ela encerra. Isso porque para os teóricos críticos, em especial Benjamin, todas as produções culturais encerram em si uma barbárie, que só pode ser visualizada nas contradições que estão por trás dessa forma. Mas, são também nas próprias contradições que estão as potencialidades. Esse é o pretexto dialético, pois dentro da contradição, é que existe a possibilidade de mudança. Dentro da imagem, já existe algo positivo que aponta para o futuro. Ou seja, tem a beleza e a dor da situação, o que por si já é dialético, pois são as duas coisas ao mesmo tempo.

O objetivo aqui foi deixar claro o porquê de usar a descrição da certificação, como se verá a seguir. Entendemos que o dado seja um ponto do real, no qual nos apoiamos para fazer a crítica. Ou seja, a descrição é um meio, não é simplesmente a reconstrução repetitiva, mas sim um ponto de partida para se tentar gerar um conhecimento. Não é um expediente positivista, não é a questão em si, é apenas um meio. Isso reforça que qualquer realidade pode ser pensada com as bases da teoria crítica, até os assuntos supostamente funcionalistas.

3.2 Procedimentos metodológicos

3.2.1 A escolha dos Estados Unidos e de Minas Gerais

Considerando a complexidade do real e todas as implicações da escolha das unidades sociais de estudo, ao mesmo tempo em que admitimos a interferência do pesquisador, decidimos fazer um estudo sobre a certificação dos gestores públicos no Brasil e nos Estados Unidos.

O motivo de escolher os Estados Unidos para uma pesquisa comparativa foi o fato de esse país ter uma certificação para os gestores públicos desde 1976, sendo uma referência para a área, contando hoje com 40 Estados pertencentes ao que eles denominam de Consórcio da Certificação. Todo esse histórico será melhor detalhado na apresentação dos dados.

Vamos agora explicitar o porquê de escolher o Estado de Minas Gerais como foco do estudo no Brasil e, em seguida, explicitaremos quais Estados Norte-Americanos compuseram as unidades sociais de estudo.

A Certificação Ocupacional é algo relativamente recente no Brasil, sendo praticamente inédita para cargos gerenciais. Nesse sentido, as referências à Certificação Ocupacional na literatura ainda são bem escassas sendo possível localizar apenas em alguns textos e estudos isolados (ALEXIM, 2001; D'ALMEIDA, 2003; MANFREDI, 2005, OIT, 1999; 2001; SENAI, 2002).

As primeiras experiências no setor público ocorreram na Bahia, conduzidas pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), que foi contratada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia para elaborar os processos de seleção e emitir certificados para profissionais da área educação³ e de outras áreas que atuam na gestão pública⁴. Além de prestar serviços para o

³ Dirigente Escolar, Coordenador Pedagógico, Professor Alfabetizador, Professor de Disciplinas (Arte, Biologia, Ciências, Educação Física, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras - Língua Portuguesa, Inglês, Francês e Espanhol-, Matemática, Química, Sociologia) e Secretário Escolar.

⁴ Carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico em Fiscalização, Especialista em Fiscalização, Jornalista, Analista Técnico, Analista Universitário, Analista em Radiodifusão, Analista em Orientação Social, Analista em Infraestrutura e Transportes, Presidente e Membros de Comissão de Licitação e Pregoeiro.

governo baiano, a FLEM também foi contratada por secretarias de educação nos Estados do Mato Grosso e do Acre para realizar serviços de Certificação Ocupacional.

Já em Minas Gerais, a certificação ocupacional se apresenta no programa governamental "Choque de Gestão" empreendido pelo governo de Minas Gerais, desde de 2003, no primeiro mandato do governador Aécio Neves. A SEPLAG ficou responsável pela estratégia de modernização e reforma do Estado, tendo como principal pilar o Projeto Estruturador "Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública" (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006). Foi dentre as ações previstas nessa nova política de recursos humanos que emergiu a Certificação Ocupacional para preenchimento de cargos comissionados do Estado, uma iniciativa visando evitar a perpetuidade de critérios de indicação política em detrimento dos relacionados à competência técnica e administrativa.

Diante desse breve contexto apresentado, que será retomado de forma aprofundada na descrição do histórico da certificação, é que o Estado de Minas Gerais, cujo pioneirismo no Brasil é reconhecido no que tange a certificação de cargos de gestores públicos, foi escolhido para ser investigado. Não podemos negar que o fragmento escolhido, a certificação em Minas Gerais e nos Estados unidos, estava em consonância com o que estava vivendo naquele momento, era o ponto que queria examinar, que estava sendo experimentado, e isso contribuiu significativamente para a escolha, apesar de sabermos das limitações e dificuldades que essa proximidade acarretou.

Faltava ainda escolher os Estados Norte-americanos que comporiam as unidades sociais de estudo, mas antes de entrar nesse ponto, brevemente faremos uma contextualização da certificação naquele país, para fins de melhor nortear o leitor.

A certificação nos Estados Unidos começa em 1976 no Estado da Georgia. Com o objetivo que regulamentar e nortear demais estados, em 1979 foi criado o Consórcio de certificação

dos gestores públicos que estabelece premissas básicas que devem ser seguidas pelos estados que pretendem implementar a certificação.

Além do consórcio e dos programas dos Estados, existe também uma associação dos gestores certificados em 15 locais diferentes, que representam as pessoas que foram certificadas nestes estados e uma associação nacional, que congrega os gestores em todo o território norte-americano.

Hoje, o consórcio conta com 38 programas que seguem as regras gerais do consórcio. Para fins dessa pesquisa, fizemos contato, via e-mail, com 25 diretores das certificações de diferentes Estados, o administrador do consórcio e o presidente da associação nacional dos gestores públicos certificados, solicitando a realização de uma entrevista, de aproximadamente 1 hora e meia, no local onde cada um atua.

Obtivemos a resposta do administrador do consórcio, que fica na Carolina do Norte, do presidente da associação e de mais quatro Estados Norte Americanos: Missouri, Pensylvania, Florida e Oklahoma.

3.2.2 O levantamento dos dados

A coleta de dados nos Estados Unidos foi realizada em duas etapas. A primeira, durante uma viagem de 16 dias, passando por cinco diferentes estados, na qual foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas com pessoas ligadas ao Consórcio, aos Estados e aos Gestores que passaram pela certificação. Dessa forma, acreditamos que tivemos diferentes visões a respeito do processo. Após a realização dessa etapa, fui convidada para participar da conferência geral da certificação dos gestores públicos Norte-Americana, com a presença de todos os Estados ligados ao consórcio, o que se constituiu em uma boa oportunidade para ter uma visão geral de todos os locais envolvidos, uma vez que na primeira etapa estivemos em

apenas cinco diferentes Estados. Assim, três meses depois, retornei aos Estados Unidos para participar dessa conferência, na qual fiz uma observação participante, pois além de acompanhar todas as atividades desenvolvidas ao longo do congresso, participei de uma das comissões formadas no evento – relacionada às regras do consórcio.

A realização da observação participante e de entrevistas semiestruturadas foram escolhidas em virtude de sua compatibilidade com a linha de estudos delineada pelo referencial epistêmico e metodológico da tese, por estarem condizentes com os objetivos propostos e por proporcionarem maior flexibilidade na operacionalização dos procedimentos destinados à resposta do problema de pesquisa e, principalmente, por apresentarem características que as coadunam com uma pesquisa ancorada em abordagem qualitativa. (YIN, 2001; GIL, 1999; HAGUETTE, 1987; TRIVIÑOS, 1987).

Para a primeira etapa da pesquisa nos Estados Unidos, a partir das respostas obtidas, montamos um cronograma de viagens com as marcações das entrevistas. Foram então realizadas as seguintes entrevistas:

QUADRO 6 - Entrevistas realizadas na 1ª etapa: Estados Unidos

Cargo	Estado	Código
Administrador do Consórcio	Carolina do Norte	ACN
Diretor do programa de certificação	Pensylvania	DP
Diretor da Faculdade onde o programa de certificação acontece	Pensylvania	DFP
Diretor do programa de certificação	Missouri	DM
Diretor do programa de certificação	Florida	DF
Diretora do programa de certificação e Secretária do Consórcio	Oklahoma	DSO
Ex-presidente da Associação Nacional dos gestores públicos certificados	Oklahoma	EPA
Presidente da Associação dos gestores públicos certificados de Oklahoma	Oklahoma	PAO
Ex-Presidente da Associação dos gestores públicos certificados de Oklahoma	Oklahoma	EPAO

Fonte: Elaborado pela autora da tese

Após as entrevistas realizadas nesta fase, no Brasil os dados foram analisados e as questões que surgiram foram observadas ou perguntadas informalmente no segundo momento da coleta de dados, realizada por meio de observação participante no congresso do Consórcio.

Esse tipo de coleta de dados ocorre por meio da participação do pesquisador na vida cotidiana do grupo que estuda, observando as pessoas para ver situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas. Conversações informais são realizadas com participantes, o que permite ao pesquisador descobrir as interpretações que eles têm dos acontecimentos, segundo Becker (1987). Já Haguette (1987) afirma que a presença do observador nas atividades do grupo ou organização pesquisada permite que ele “veja as coisas de dentro”. Nesse caso o pesquisador adota dois papéis, participa das atividades da organização ao mesmo tempo em que as observa (Godoy, 1995). O pesquisador pode ter uma postura passiva – quando interage com os observadores o mínimo possível – ou ativa – que maximiza sua participação, no sentido de obter uma qualidade maior de dados. No nosso caso houve uma participação ativa, pois a pesquisadora participou de uma das comissões.

Importante ressaltar que inicialmente pensou-se em aplicar um questionário nos representantes dos Estados presentes no congresso, de forma a obter um *survey* sobre questões previamente levantadas nas entrevistas. No Apêndice B está o questionário elaborado inicialmente para este fim. Entretanto, ao chegar no evento, fui recebida e convidada a efetivamente participar do grupo, como membro de uma das comissões. Diante da situação, optei pela observação participante, pois já que houve o convite, os dados observados poderiam ser mais ricos para o objetivo da pesquisa.

Para estudar o caso de Minas Gerais, foram realizadas 28 entrevistas semi-estruturadas com diferentes públicos envolvidos na certificação, entre eles quatro pessoas da área de recursos humanos do Estado de Minas Gerais, cinco do Estado no geral, cinco clientes de diferentes processos ocorridos entre 2006 e 2010 e 14 fornecedores de diferentes serviços, tais como estatísticos, psicólogos e equipe interna do processo. A escolha dessas pessoas ocorreu por acessibilidade e o número elevado de fornecedores reflete a quantidade de profissionais envolvidos no fornecimento dos serviços de certificação.

Com o objetivo de manter confidencialidade sobre os entrevistados e suas falas, eles serão tratados ao longo da apresentação e análise dos dados da seguinte forma:

QUADRO 7 – Distribuição dos entrevistados

Entrevistado	Número do entrevistado
Recursos Humanos do Estado	RHE 1; RHE 2; RHE 3; RHE 4
Estado Geral	EG 1; EG 2; EG 3; EG 4
Clientes	C 1; C 2; C 3; C4; C5
Fornecedores	F 1; F 2; F3; F 4; F 5; F 6; F 7; F 8; F 9; F 10; F 11; F12; F 13; F 14

Fonte: Elaborado pela autora da tese

Para a elaboração dos roteiros de entrevista foram pensadas inicialmente cinco categorias de análise, conforme abaixo, que visavam nortear a construção dos instrumentos de pesquisa:

1. Dados do respondente
2. Contexto – Histórico do Processo
3. Procedimentos, processos e ações
4. Manutenção ou desenvolvimento do processo atual – Obstáculos e Facilitadores
5. Questões para o futuro

A partir dessas cinco categorias, foram montados os roteiros aplicados na primeira etapa da fase norte americana (Apêndice A), da segunda etapa (Apêndice B, que não chegou a ser aplicado, pois a coleta nesta fase transformou-se em observação participante, apesar de informalmente termos levantado essas questões ao longo do congresso) e os quatro roteiros aplicados na fase brasileira separados de acordo com a função do entrevistado: Gestores de RH do Estado (Apêndice C); Gestores do Estado (Apêndice D); Clientes (Apêndice E) e Fornecedores (Apêndice F).

Conforme já mencionado, também tivemos acesso a documentos que foram utilizados na análise. Importante ressaltar que a apresentação dos dados, muito embora utilize como base as variáveis consideradas para a elaboração dos roteiros de entrevista, não é utilizada como categoria formal de análise. Assim, a análise de dados foi feita de forma a checar congruências e inconsistências entre os discursos dos entrevistados, documentos formais coletados, que não fomos autorizadas a anexar à tese, e observação participante no evento realizado em outubro.

Nos capítulos seguintes apresentaremos os dados coletados em Minas Gerais e nos Estados Unidos, para em seguida apresentarmos o problema que surgiu da pesquisa. Temos a consciência de que a pesquisa nos Estados Unidos não abarcou a mesma diversidade e o mesmo número de pessoas entrevistadas no caso de Minas Gerais. Ainda que essa seja uma

limitação do trabalho, esse fato não trouxe prejuízo para a descrição dos casos, que é o ponto a partir do qual faremos a crítica.

4. CERTIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Primeiramente analisamos o caso de Minas Gerais, explicitando seu histórico, seu funcionamento, dificultadores e limitadores. Em seguida, colocamos o caso norte-americano, também apresentando seu histórico, modo de funcionamento, para então detalhar o funcionamento de quatro Estados, além da descrição do consórcio.

Apenas após a apresentação dos casos, com seu histórico, modo de funcionamento e especificidades, é que colocamos o problema que emergiu da comparação. Todo esse contexto é fundamental para permitir melhor compreensão e análise do objeto em questão. Assim, em um primeiro momento, há apenas a descrição dos casos, para, posteriormente, procedermos à análise.

4.1 O caso brasileiro: Minas Gerais

4.1.1 *Histórico*

As primeiras experiências de certificação de pessoas no setor público ocorreram na Bahia, conduzidas pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), que foi contratada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia para elaborar os processos de seleção e emitir certificados para profissionais da área educação⁵ e de outras áreas que atuam na gestão pública⁶.

⁵ Dirigente Escolar, Coordenador Pedagógico, Professor Alfabetizador, Professor de Disciplinas (Arte, Biologia, Ciências, Educação Física, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras - Língua Portuguesa, Inglês, Francês e Espanhol-, Matemática, Química, Sociologia) e Secretário Escolar.

⁶ Carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico em Fiscalização, Especialista em Fiscalização, Jornalista, Analista Técnico, Analista Universitário, Analista em Radiodifusão, Analista em Orientação Social, Analista em Infraestrutura e Transportes, Presidente e Membros de Comissão de Licitação e Pregoeiro.

Em Minas Gerais a certificação está inserida no programa governamental "Choque de Gestão" empreendido pelo governo do estado, desde de 2003. Para seus formuladores, este é um passo além da reforma gerencial conduzida por Bresser Pereira, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que, enquanto essa estava voltada aos meios, ou seja, para o aparelho do Estado, o programa mineiro alinha-se a um projeto de desenvolvimento. Por outro lado, no âmbito da administração pública gerencial bresseriana (BRESSER PEREIRA, 1998) a avaliação que as iniciativas de políticas de gestão ocorreram de forma fragmentária, sob baixa integração e baixa convergência de ideais comuns, ou seja, sem uma dimensão estratégica, legaram aos formuladores mineiros a lição que: "a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido." (MARINI; MARTINS; VILHENA, 2006, p.21).

Indubitavelmente, a "segunda geração" da administração pública gerencial é superior em qualidade, pois rompe com o imediatismo do gerencialismo dos anos 1990 e insere a perspectiva estratégica, inspirada no Duplo Planejamento, ainda que fique a dever no que se refere à participação social (PAES DE PAULA, 2005). O Duplo Planejamento combina o PMDI, voltado para o longo prazo (2004-2020) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), voltado para o médio e curto prazos (válido por quatro anos). Do ponto de vista técnico, o Duplo Planejamento é instruído pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual detalha as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício. Para conduzi-lo reestruturou-se a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, que busca realizar uma integração gerencial entre planejamento, orçamento e gestão. A SEPLAG ficou responsável pela estratégia de modernização e reforma do estado, tendo como principal pilar o Projeto Estruturador "Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública" (AIMEIDA E GUIMARÃES, 2006a).

Além disto, o Choque de Gestão procura promover, por meio do Acordo de Resultados, o alinhamento das organizações governamentais para que os resultados expressos na agenda estratégica do governo ocorram (DUARTE; LEMOS; MARINI; MARTINS, 2006). Neste

contexto, a política de recursos humanos foi reelaborada com a introdução de um programa de avaliação de desempenho individual (SILVA; BERNADI; JORGE, 2006) e um processo de reestruturação de carreiras (SILVA; BAYÃO; NEVES; MEIRELES, 2006), além da integração da gestão por competências (SILVA; FERREIRA, 2006). Esta política de recursos humanos foi aprimorada na segunda gestão de Aécio Neves (2006-2010), pois há havia uma necessidade de integrar o programa de avaliação de desempenho, as carreiras e as ações de desenvolvimento à noção de gestão de competências, alinhando as metas institucionais às individuais e capacitando os gerentes para atuarem dentro da nova lógica de gestão de recursos humanos. Portanto, foi dentre as ações previstas nessa nova política de recursos humanos que emergiu a Certificação Ocupacional para preenchimento de cargos comissionados do estado, uma iniciativa visando evitar a perpetuidade de critérios de indicação política em detrimento dos relacionados à competência técnica e administrativa.

A elevação da efetividade gerencial no estado pressupunha o desempenho dos gestores alinhado ao plano de governo. De uma maneira geral, o contexto ligado à gestão de pessoas no estado tornava eminente a necessidade de aprimoramento dos gestores no exercício da função gerencial. Os trechos abaixo indicam a maneira como aconteciam as ações referentes ao desenvolvimento de pessoas antes do Choque de Gestão, no âmbito do qual está a certificação ocupacional, as quais se conduziam por iniciativa do próprio indivíduo lotado em cargos de gestão, ou ainda, de uma forma desconectada à estratégia de governo.

[...] a questão da ocupação desses cargos por pessoas com mais conhecimento, com o mínimo de conhecimento, como são cargos de provimento de recrutamento amplo, de livre nomeação e exoneração do governador, não se fazia concurso e nem tinha também práticas de fazer qualquer tipo de seleção para que as pessoas ocupassem, então era mesmo indicações. E alguma vezes até eram pessoas devidamente qualificadas para aquele cargo, mas também existiam situações em que não eram. E aí não se conseguia os objetivos com a pessoa ocupando aquele cargo (RHE 1).

Eu entendo que as pessoas ocupavam o cargo por indicação não necessariamente por meritocracia e existiam técnicos por traz desses cargos que de fato executavam essas funções, então muitas vezes essas funções eram ocupadas por pessoas políticas, isso desmotivava o servidor que muitas vezes era conduzido por uma pessoa política que nem sempre sabia o que ele estava fazendo ali (C 2).

Com a evolução dos projetos do novo modelo de gestão, confirma-se um gargalo na atuação dos gestores ocupantes de cargos de recrutamento amplo, os quais possuem como

característica a livre nomeação e exoneração pelo governador, além de uma atuação estratégica no desempenho das funções dos órgãos públicos da administração direta e indireta. Especificamente, eram esperadas melhores performances dos gestores ocupantes de tais cargos, principalmente do cargo de DPGF devido a sua importância perante as metas e os resultados esperados pelo governo.

Então, a gente viu que pelos 4 anos anteriores, a experiência que a gente tinha, igual, por exemplo, tinha uma deficiência grande de execução de projetos estruturadores e nos projetos estruturadores acompanhados pela equipe do GERAIS que acompanhava e coordenava esses projetos identificou vários furos na SPGF. Então, foi colocando pontos que deveria ter uma intervenção de que a área tinha que ser mais profissional, que as pessoas da área tinham que ser mais capacitadas que ela deveria estar mais envolvida em todo o processo de planejamento do Estado, na definição das prioridades, então a SPGF, naquele momento, ela foi identificada como, de um lado, comum a todos os órgãos, e de outro lado, vital pra funcionamento do andamento de todos os outros projetos do Estado (EG 1).

Foi a partir das ações previstas nessa nova política de recursos humanos que emergiu a Certificação Ocupacional em 2006, com o objetivo precípuo de preencher os cargos comissionados do Estado, uma iniciativa visando evitar a perpetuidade de critérios de indicação política em detrimento dos relacionados à competência técnica e administrativa.

Assim, o processo de certificação que deveria ser realizado por uma entidade externa ao Governo, a partir de critérios técnicos, geraria um banco de dados com pessoas aptas a assumirem os cargos comissionados definidos que, em geral, eram de diretoria ou superintendência. Dessa forma, ainda que houvesse a indicação dos gestores ocupantes de tais cargos, a ingerência política seria reduzida por meio da constituição de um banco de potencial, ou seja, uma lista de gestores reconhecidamente competentes, por uma entidade certificadora externa, para o exercício da função. Além desse objetivo, um dos entrevistados ressaltou o intento de capacitar e desenvolver o gestor.

O interesse era, seriam dois interesses: uma profissionalização, a gente tinha por um lado a questão de identificar as competências, identificar qual era o perfil desejado para o ocupante no desempenho do Processo de Certificação e por outro lado também promover a capacitação, o desenvolvimento daqueles que fossem certificados e que assumissem os cargos (EG 1).

Mas, conforme veremos mais adiante, ainda que houvesse esse desejo de capacitação por parte de alguns, no funcionamento da certificação, a partir das demandas formalizadas pelo Estado, isso nunca aconteceu.

4.1.1.1 A busca por uma entidade certificadora

Definido o objetivo de certificar cargos comissionados, o próximo passo foi a busca por uma entidade que desenvolvesse uma metodologia específica de certificação, o que foi feito em empresas de consultoria e estudiosos do tema, mas conforme fala abaixo tal tarefa não foi de fácil concretização.

A gente começou a desenvolver internamente o processo, e viu que isso não seria possível. Começamos a buscar uma parceria e foi muito difícil. Pouca gente no Brasil, além de não estudar sobre o assunto, não lidava com isso. (F1)

Tal fato se esclarece porque, conforme relatado anteriormente, à época a única experiência no Brasil em certificação era no estado da Bahia com a certificação de diretores de escola e posteriormente de alguns profissionais em nível técnico.

Então se pensou nessa questão, eu lembro assim que a gente viu que a Bahia fez alguma coisa, apesar de que, quando a gente foi olhar a situação da Bahia, a gente viu que ela trabalhou só o conhecimento [...] e a partir dessa experiência a gente construiu, lançou a idéia que a UFMG abraçou, foi até muito ousada, primeiro a gente tentou a FEA, não deu certo, que era o professor Joel. Acho que ele até assustou com relação ao projeto e a Universidade encarou (EG 3).

Algumas propostas baseadas em modelos internacionais foram apresentadas, e após análise, um esboço do modelo para a certificação foi criado pela própria equipe da SEPLAG, que devido à complexidade desse tipo de sistema e necessidade de legitimação por uma entidade externa, o apresentou a um grupo de professores da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, o qual se uniu à equipe do Estado para adequação do projeto e negociações.

Eu sei que começou a fazer a certificação dentro da SEPLAG. Eu lembro que eles foram ao Joel Dutra, foram em São Paulo e tentaram isso lá. Não sei porquê não

deu certo. [...]acho que tem dois fatores, um que começou a ficar muito complexo pra ser feito por eles lá por ser uma equipe pequena, que não tinham conhecimento, aí ficou muito complexo. [...]outra questão muito importante que foi o fato da Federal ter entrado, que é a questão da necessidade de ter uma entidade fora do Estado para gerar os certificados, ou para certificar as pessoas para trabalhar no Estado. Então, isso dá legitimidade ao processo e aumenta a confiabilidade dos resultados. Daí a Fundep, a UFMG como entidade certificadora, separada do Estado realizava o processo (F 2).

[...] E começamos a trabalhar e conversar, buscar parceiros, que pudessem dividir conosco para implementar essa forma de seleção que já tinha sido batizada de Certificação Ocupacional à época. Então conversamos, fomos até São Paulo, conversamos com outras empresas, para poder construir a metodologia e o parceiro que a gente conseguiu que pensasse alguma forma junto, da mesma linha que a gente estava querendo foi a UFMG. Então construímos essa metodologia a quatro mãos (RHE 1).

Então, a gente tinha no Brasil a experiência da Bahia e outras experiências internacionais que tinham sido apresentadas pra gente por consultores. Então, dentro de tudo que foi apresentado a gente desenhou um processo aqui, e o projeto foi definido em conjunto com a universidade, que na época foi a entidade certificadora [...] (EG 1)

A partir de uma parceria entre o Governo de Minas Gerais e a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, definiu-se então que a Fundação Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), seria a entidade certificadora. Tornava-se necessário fechar a metodologia que seria aplicada à certificação.

4.1.2 Modo de funcionamento

Antes de explicitar o modo de funcionamento da certificação em Minas Gerais, é preciso deixar claro o conceito adotado pela equipe que trabalha o tema no Estado, a partir da definição adotada por Alexim (2001, p.4), segundo o qual a certificação ocupacional é

"o reconhecimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes (competências) de domínio do trabalhador, exigidos pelo sistema produtivo, de acordo com padrões socialmente definidos, concedido por entidade reconhecida e/ou autorizada, independentemente do modo como foram adquiridos e mesmo que não tenha o candidato passado por um processo formal de ensino/aprendizagem."

No início das negociações muitos foram os entraves para a elaboração do projeto, entre eles se destacam o desenvolvimento metodológico, a complexidade de se trabalhar com a noção de

competências e o pequeno prazo para a concretização de um projeto piloto. Ao construir o desenho para um provável sistema de certificação, já era possível perceber que o Estado necessitaria criar um instrumento de provisão compatível com o plano a ser implementado, que nesse caso envolveria a elaboração do modelo fundamentado na noção de “competências profissionais”. Dessa forma, a certificação deveria reconhecer as competências (conhecimentos, habilidade e atitudes) dos gestores, exclusivamente, ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração.

...quando eles trouxeram pra gente, trouxeram com essa idéia de ser uma certificação por competências. O que a gente mostrou é que conceitualmente tinha um problema nisso, que a gente podia fazer uma avaliação de potencial e eles gostaram muito da idéia e nos deram cem dias para fazer o primeiro processo. Foi uma loucura porque a gente teve que mais ou menos trocar o pneu do carro com ele andando. Desenvolver o modelo e implementar (F 1).

Assim, a certificação nasce inspirada na noção de competências (conhecimentos, habilidade e atitudes) necessárias para ocupar um determinado cargo e visa mensurar o grau em que estes atributos se encontram em cada um dos candidatos, atribuindo um certificado de reconhecimento formal àqueles que mais se aproximam, potencialmente, do perfil desejado para o cargo.

Apesar de a certificação ter a princípio nascido com a demanda de realizar uma "Certificação de Competências", a equipe da UFMG negociou para que fosse realizada uma "Certificação de conhecimentos e potencial de desempenho". Isto porque foi adotado um conceito de competência que desloca o foco do estoque de conhecimentos e habilidades para a forma como cada pessoa mobiliza seu estoque e repertório de conhecimentos e habilidades em um determinado contexto, de modo a agregar valor para a organização na qual está inserida (DUTRA, 2004; ZARAFIAN, 2001; RODRIGUES, 2004). Assim sendo, só seria possível certificar as competências em ação, ou seja, observando o indivíduo desempenhando a sua atividade. Uma vez que a avaliação de competências seria *ex-post*, para atender à demanda da SEPLAG, só seria possível avaliar o estoque de conhecimentos acumulado e o potencial para o desempenho. Este potencial seria verificado com base no grau em que se encontra cada um dos atributos de competências essenciais para a função a ser desempenhada.

Aconteceu o seguinte: eles chegaram num impasse porque o Estado estava demandando uma certificação por competência, e no entendimento de um dos professores da UFMG isso não era possível, porque uma certificação por competências envolveria ver as pessoas desempenhando as funções e o que eles estavam querendo era uma avaliação dessas funções e do desempenho a posteriori. [...] E a partir daí nós começamos a desenvolver a metodologia [...] pensando como operacionalizar, porque tinha prova, tinha dinâmica de grupo (F 1).

Porque a demanda que chegou pra mim, foi que a gente criasse uma certificação por competências e tava criando um banco de potencial. Aí começou a haver um choque. Estamos lidando com potencial ou com competência? Daí nas conversas e nos entendimentos nós chegamos a uma conclusão: seria uma certificação por capacidade, de capacidades e de potencial (RHE 2).

[...] no final, eles acabaram implementando a metodologia que a gente tem hoje, que faz, na verdade, uma diferenciação entre a certificação ocupacional e a certificação por competências. Por quê? Porque como era um processo aberto, não necessariamente só pessoas que ocupam o cargo poderiam tentar, você não podia fazer uma certificação por competências. Porque competência, ela tem que ser medida, avaliada, in loco. E aí como era aberto, e outras pessoas, inclusive da própria iniciativa privada, poderiam participar do processo, como que você ia avaliá-la in loco? Sendo que nem todos exerceriam aquela função? E aí que criou-se a certificação ocupacional nos moldes que a gente tem hoje (F 3).

Além da exclusividade de aplicação aos cargos comissionados, o processo em Minas Gerais ainda prescreve a homogeneidade de funções dos cargos que passam pela certificação. Isso significa que para uma adequada aplicação da ferramenta é ideal que as atribuições, atividades e funções de determinado cargo nos diferentes órgãos, fundações e autarquias da administração pública sejam semelhantes. Um dos entrevistados aponta que a não observação de alguns critérios para a escolha do cargo pode comprometer todo o processo. De acordo com a fala abaixo, esse seria o principal critério, também influenciador dos custos do processo.

Esse é o principal critério. Qual o cargo que seria passível de passar pelo processo que poderíamos lidar com os custos de operacionalização do processo e criar um banco de potencial que pudesse ser utilizado por todos ao mesmo tempo (RHE 2).

Outro aspecto que caracteriza a certificação ocupacional aplicada aos gestores públicos em Minas Gerais é a sua condução por uma entidade externa ao estado, a Fundep, conforme já descrito no histórico, conferindo legitimidade e credibilidade ao processo perante os servidores e demais indivíduos que têm interesse na ocupação de cargos comissionados. Além

disso, embora não tenha sido relatado pelos entrevistados, o decreto estabelecido pelo governador do Estado instituindo e facultando o processo de certificação ocupacional na ocupação de cargos de recrutamento amplo contribui para sua consolidação como uma ferramenta gerencial. No entanto, alguns fatores referentes à certificação parecem não estar totalmente claros. Talvez, pelo fato de alguns dos seus idealizadores considerarem que o processo ainda está em fase de amadurecimento, conforme expresso nas falas abaixo:

Eu acho, e aí reafirmando eu acho que é um processo em construção [...] A gente aprendeu muito no primeiro processo isso vem amadurecendo mesmo a cada um dos processos executados. [...] Eu acho que a gente tem muito ainda que avançar, é aquilo que eu te falei: o processo ainda não tá completamente maduro, acho que ainda está em construção de um modelo de Certificação (EG 1).

Aí eu acho que a gente sempre tem um processo de melhoria. Eu acho que o ponto certo, nós não conseguimos chegar nele ainda. O processo já melhorou muito, é um processo que vai amadurecendo, mas ainda tem um ponto ideal que a gente não chegou nele (EG 3).

[...] o que a gente tem de concreto é muito pouco. Porque não houve ainda, porque o projeto ainda está em desenvolvimento, eu acredito que ele vai melhorar a cada dia, ele é muito recente. Ele ainda tem que se posicionar melhor dentro dos órgãos. E os órgãos também o utilizarem de uma forma adequada (RHE 2).

A equipe do Projeto de Certificação Ocupacional desenvolveu métodos apropriados de levantamento e descrição de competências profissionais e a construção de algoritmos e técnicas de mensuração que, materializados em uma bateria de exames de conhecimento, simulações e testes comportamentais, dinâmicas de grupo e entrevistas individuais facultam aferir a capacidade gerencial de um/uma profissional.

Na etapa de construção metodológica outras discussões foram levantadas, como por exemplo, a questão da avaliação comportamental, pois conforme relatado, somente a avaliação de conhecimentos não era suficiente, o governo também almejava avaliar os gestores em nível comportamental. Tal característica tornou o Estado de Minas Gerais pioneiro no Brasil no modelo de certificação aplicado aos gestores públicos.

[...] porque a gente não queria trabalhar, conhecemos lá a Certificação da Bahia, dos professores, mas que ela era apenas uma prova de conhecimentos. E a gente queria um pouco mais, a gente não queria só essa prova de conhecimentos (RHE 1).

[...] o que pra gente não era suficiente, porque o conhecimento é fácil, relativamente fácil, o próprio concurso ele já peneira o conhecimento. Então a gente queria ir um pouco além (EG 3).

O projeto acabou sendo um projeto pioneiro, muitas pessoas vieram aí observar, a idéia foi levada depois para São Paulo, as primeiras certificações que aconteceram no Brasil estavam ligadas ao pessoal lá da Bahia, só que eles fazem uma coisa muito diferente, a gente inovou quando trouxe a parte comportamental (F 1).

De forma sucinta, o processo de certificação começa com a escolha do cargo comissionado a ser certificado, a partir de critérios de homogeneidade e atratividade dele, fatores esses fundamentais para o sucesso. Em relação ao primeiro critério é importante que se observe se os cargos têm similaridade nas diferentes secretarias. Se não houvesse, seria inviável a realização da metodologia em um único processo. Outro ponto fundamental é que o cargo deve ser suficientemente atrativo, a ponto de atrair o candidato para que ele passe por todo um processo de avaliação. Dentre os fatores de atratividade estão o salário e condições de trabalho.

Definido o cargo, utilizando como parâmetro os critérios mencionados, é realizada então a construção do que se denomina de “mapa funcional”. O objetivo é entender a função que será avaliada, explicitando os parâmetros que a compõe. Importante ressaltar que a construção do mapa conta com a participação dos próprios ocupantes do cargo, superiores, clientes e pares, de forma que, por meio da criação de um espaço público de discussão, um documento seja construído pelas próprias pessoas envolvidas direta ou indiretamente ao cargo. Para a realização desse trabalho é importante que haja um mediador, uma vez que nas discussões, a hierarquia não existe e todos têm oportunidades iguais de expor suas opiniões, em busca de um debate construtivo. Após a etapa de construção, o documento passa por uma revisão, que é feita na etapa denominada validação do mapa, na qual alguns membros presentes na construção retornam, juntamente com pessoas que não estiveram no primeiro momento, justamente para trazerem um olhar de estranhamento. A lógica na validação é similar à da construção, pois também há a criação de um espaço público de discussão, com pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a função a ser descrita.

A partir do mapeamento funcional, definem-se os conhecimentos e características comportamentais necessárias ao cargo, indicando-se as competências para ocupá-lo. Conforme descrita, tal metodologia foi escolhida em função da possibilidade de os próprios ocupantes do cargo e todos aqueles que com eles mantem interface serem ouvidos de forma a se estabelecer um espaço de debate construtivo.

Realizadas as etapas preliminares, iniciam-se os procedimentos de certificação. Os candidatos podem então se inscrever no processo, sendo dada prioridade de participação àqueles que, naquele momento, ocupam o cargo comissionado a ser certificado. Isso ocorre, pois existe um número de vagas máximo para cada processo, estabelecido pelo órgão contratante. Ou seja, se o número de pessoas inscritas for superior ao número de vagas, nem todos poderão participar do processo. Além da prioridade aos atuais ocupantes, os critérios de admissão à certificação são customizados, ou seja, a cada novo processo, uma parte da equipe de certificação, em conjunto com os responsáveis pelo cargo a ser certificado, estabelecem critérios claros de prioridade de entrada. Tais critérios são publicados em edital, juntamente com o número de vagas e o guia de estudos que norteia a elaboração da prova de conhecimento.

Terminada a data para inscrição no processo, todos os currículos dos candidatos são avaliados, e tem-se então a publicação da lista com os candidatos habilitados ao processo, ou seja, que atenderam a todos os requisitos previstos em edital em ordem decrescente de classificação. Participam do processo os candidatos habilitados até o número máximo previsto de vagas.

A partir de então é realizada uma avaliação de conhecimento, composta por questões fechadas de diferentes disciplinas, elencadas a partir do mapa funcional e a avaliação comportamental, que conta com uma entrevista individual, dinâmica de grupo e teste psicológico, que juntos analisam a história de vida do candidato por meio do levantamento de incidentes críticos que possam confirmar em que grau se encontram as competências também levantadas a partir do

mapa. Finalizadas todas estas etapas, a equipe se reúne para avaliar qualitativa e quantitativamente os resultados de todas as etapas do processo em conjunto.

Estas etapas geram um parecer detalhado sobre o perfil comportamental do candidato, que resultava em três possibilidades: indicado (perfil de acordo com esperado), indicado com restrições (perfil em desenvolvimento) não indicado (perfil incompatível). Para avaliação dos resultados, um workshop com pessoas envolvidas com a função estabeleceu previamente, antes do início do processo, o grau esperado para cada uma das competências e também o peso do exame de conhecimentos e da avaliação comportamental. São certificados os candidatos que alcançaram a nota de corte no exame de conhecimentos e cuja avaliação comportamental resultou em indicação ou indicação com restrições.

Outro passo importante em um processo de Certificação Ocupacional é sua associação com as oportunidades de capacitação (ALEXIM, 2001). Quem passa por uma avaliação certificatória, deve ser orientado sobre como e onde receber complemento formativo para aprimorar seu desenvolvimento. A avaliação de conhecimentos e comportamentos realizada pela equipe da UFMG permite indicar os eventuais déficits de capacitação, pois ela é composta pelo desempenho do certificado no exame de conhecimentos e o grau em que se encontra cada uma das competências. Para que estes déficits sejam superados, investimentos no desenvolvimento dos candidatos certificados são fundamentais.

A constatação de todo esse contexto, entretanto, não impediu que o processo se iniciasse como uma ideia desconectada às demais ações e programas voltados para a gestão de pessoas, ainda que o discurso seja outro, como mostrado anteriormente. Enquanto as ações de capacitação são apenas ideias, é possível conferir a prioridade dada à certificação diante, inclusive, da possível mudança de governo, conforme as seguintes considerações.

[...] já tinha essa concepção técnica, e o governador, eu lembro direitinho assim, estava começando o projeto, a idéia, e aí no plano de governo do Aécio, em 2006, numa entrevista ele falou assim, que até o final de dezembro seriam certificados três cargos: o SPGF, o auditor e o assessor jurídico. Todo mundo levou um susto, porque o processo nem estava pronto foi uma loucura, porque foi aquela coisa que todos viram no jornal (EG 2).

Então fomos fazendo reuniões e avançando, e de repente, foi solicitado à época que nós iniciamos isso em 2006, então estávamos trabalhando, pesquisando, e de repente o governador, ele foi reeleito e aí pediu então que ele já queria iniciar o governo, já com um número de certificados pelo menos para o primeiro cargo (RHE 1).

Esta metodologia já foi empregada em onze processos concluídos no período 2006-2011.

4.1.3 Dados dos processos realizados

Foi diante do histórico descrito anteriormente que a Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG construiu um sistema técnico que viabilizasse a realização do primeiro processo de Certificação Ocupacional de um cargo considerado estratégico para o Governo do Estado de Minas Gerais: o de Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGFs) das secretarias de Estado, Fundações e Autarquias. Recém-criado, o cargo integrou em uma única função responsabilidades de planejamento, gestão e finanças antes dispersas em cargos funcionalmente individualizados, o que representou além de uma mudança notável no escopo do cargo, um enxugamento do número de posições comissionadas.

O primeiro mandato do Governador da época estava terminando e as pesquisas indicavam sua reeleição, de modo que uma das prioridades da SEPLAG era começar o processo de certificação ocupacional dos cargos comissionados para que já fossem convocadas pessoas certificadas para ocupar o cargo de SPGF no início de 2007.

Após a conclusão do primeiro processo para o cargo de SPGF, com os resultados e nomeação dos certificados para o cargo, foi demandada à UFMG mais um processo para complementação do banco de potencial, que somente com o primeiro processo acabou não sendo suficiente para o número de cargos a serem preenchidos.

Além disso, a experiência fez com que o Governo de Minas Gerais integrasse a Certificação Ocupacional ao Projeto Estruturador "Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos" e a meta era certificar 11 cargos até o ano 2011.

Diante desse contexto, a equipe UFMG foi contratada em 2007 e 2008 para realizar mais um processo de Certificação Ocupacional dos SPGFs (o objetivo foi ampliar o banco de potencial formado) e também para realizar os processos de Certificação Ocupacional dos Gerentes Regionais de Saúde da Secretaria do Estado da Saúde (SES), dos Diretores de Atendimento da Secretaria de Defesa Social (SEDS), Diretores de Recursos Humanos e Gerentes de Centros Hemoterápicos. Em 2009, foram realizados os processos referentes aos seguintes cargos: Dirigentes Máximos das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças III e, Dirigentes de Unidades de Recursos Humanos II. Já em 2010 foram realizadas a recertificação dos SPGF's I e um segundo processo para os Dirigentes de Unidades de Recursos Humanos II. Cabe ressaltar que foram realizados 10 processos entre 2006-2010, sendo o 11º cancelado, por motivos diversos.

Sobre a recertificação é importante ressaltar que ela é necessária, porque o certificado é válido por dois anos, renováveis por mais dois. Neste caso, a metodologia se difere um pouco da certificação, não sendo aqui explicitada por não ser o foco desse trabalho. Até o momento foi realizada uma recertificação, referente ao primeiro cargo certificado em 2006 – 2007.

Conforme mostra a tabela 1, dos processos realizados até o presente, submeteram-se 5488 profissionais, dos quais 522 foram certificados.

TABELA 1 – Dados dos processos de certificação (2006-2010)

NOME PROCESSO	Número de inscritos	Número de habilitados	Número de certificados
Dirigentes Máximos das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças	671	300	105
Dirigentes Máximos das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças (2º Processo)	505	260	61
Titular das Gerências Regionais de Saúde	662	284	91
Diretores de Atendimento dos Centros Socioeducativos	335	110	40
Titular das Gerências Administrativas e Chefe de Setor Administrativo e Chefias de Seção da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais	274	134	31
Dirigente de Unidades de Recursos Humanos	1677	300	12
Dirigentes Máximos das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças (3º Processo)	511	200	52
Dirigente de Unidades de Recursos Humanos (2º Processo)	407	187	43
Titular das Gerências Regionais de Saúde (2º processo)	341	208	33
Dirigentes Máximos das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças (Recertificação)	105	91	54
TOTAL	5488	2074	522

Fonte: Dados internos do SINAPSE-gov

4.1.4 Dificultadores e Facilitadores do processo – o desafio da certificação em Minas Gerais

Nesse momento, é importante colocar algumas questões importantes que apareceram nas entrevistas, referentes a pontos que dificultam ou facilitam o processo. Uma questão que ficou evidente e foi abordada pelos gestores dos órgãos que tiveram cargos certificados é o número final de gestores certificados, o qual muitas vezes não é suficiente para ocupação de todas as

vagas daquele cargo. Conforme pode ser observado na TAB. 1, o número de pessoas certificadas fica em torno de 25% das pessoas habilitadas. Isso faz com que muitas vezes, não se tenha certificados suficientes para suprir a quantidade de vagas.

Essa foi a principal questão abordada na avaliação do processo de certificação para o cargo de GHM, também indicada pelas chefias da SES e da SEDS. Essas secretarias tem como objetivo que todos os cargos sejam ocupados por gestores certificados, no entanto, o número reduzido de certificados, impede que tal meta seja atingida.

Os entrevistados centram essa reclamação em falhas no processo, como pode ser visto na fala a seguir:

A gente queria que fosse todos certificados, eu acho que faltou, tem uns ajustes a fazer no processo, faltaram competências importantes pro perfil, na definição do mapa, que é uma falha da elaboração do mapa mesmo (C 1).

Apesar de o discurso dos clientes estar centrado nas questões do processo de certificação, um membro da Seplag e os envolvidos na equipe da UFMG alertam que, ainda que existam ajustes a serem feitos no processo, restringir a causa do número reduzido de certificados a esses problemas, é não enxergar questões mais complexas. Entre elas, que a certificação é o fim de um processo que pode estar sinalizando que não existem pessoas suficientes que estejam aptas a assumirem essas posições, indicando aí uma necessidade de formação. Isso porque a certificação não é um fim em si mesmo. Assim, em alguns casos a causa para o número reduzido de certificados é a priori, antecede o processo. Isso ocorre porque, embora inicialmente o processo de certificação tivesse em seu escopo o objetivo de fomentar o desenvolvimento do gestor, isso não ocorreu na prática. O programa de desenvolvimento voltado, exclusivamente, para os gestores certificados, deveria ser respaldado pelos resultados gerados na certificação. Mas, conforme as falas abaixo, isso não aconteceu.

A gente queria fazer assim, já pegar os laudos, por exemplo, os resultados e trabalhar os gaps. Fazer turmas já de acordo. Nesse primeiro momento, a gente fez um nivelamento (RHE 1).

O SPGF tem começado agora os cursos. Agora começou o do recursos humanos e outra coisa que eu note, eu comecei a fazer o curso de SPGF e não concluí, não existe entre a própria certificação em si e o conteúdo do curso um alinhamento tão coerente (C 2).

Com revelam as falas dos entrevistados, é possível perceber que a única capacitação criada para os certificados, focou apenas os SPGF's. Neste ponto, vale ressaltar que coexistiram dois programas de desenvolvimento, um para os gestores em geral, o Programa de Desenvolvimento do Gestor – PDG – e outro voltado especificamente para as pessoas certificadas. O curioso é que do primeiro programa também participam os certificados. Mas, até que ponto são de fato necessários dois tipos de programas de desenvolvimento de gestores? Ou seja, um geral e um específico. Será que isso de fato auxilia na formação? Ou reflete a segmentação da área de Recursos Humanos no Estado, com ações desarticuladas e com feudos de poder bem definidos?

Além da falta de articulação que existe entre o processo de certificação e ações de desenvolvimento, também chama a atenção a desarticulação entre as ações do projeto estruturador a partir do uso do perfil de competências definido a todos os gestores públicos. Isso porque o perfil definido para o PDG é diferente do perfil dos cargos a serem certificados. A utilização do perfil de competências como base para a ação de certificação ocupacional fica restrita à esse processo, não sendo ampliada para outras esferas. Tal mapa poderia, por exemplo, subsidiar as avaliações de desempenho, auxiliar na definição de metas, além de subsidiar outros projetos ligados ao desenvolvimento de gestores.

O projeto estruturador ele é distribuído em quatro ações: a primeira, elaboração do perfil de competências dos gestores públicos; o perfil de competências, é insumo para as demais ações: programa de desenvolvimento de gestores públicos; avaliação de desempenho por competências, que também o perfil é base para ele; e a certificação ocupacional, que usou posteriormente. [...] ou seja, a certificação ocupacional, ela se enquadra como uma linha de ação do projeto que tem o objetivo da efetividade gerencial, possivelmente, quando foi elaborado, usa desse perfil para selecionar os profissionais. A certificação é uma linha, um conjunto de ações que tem o perfil como insumo (EG 4).

Esse mapa (mapa funcional) é o que a gente trabalha, ele que vai sustentar todo o processo. As provas são feitas com base no mapa, as ações de desenvolvimento também, e a avaliação de desempenho deveriam ser e não são. Porque a avaliação, ela fica na nossa metodologia que é utilizada para todos os demais gestores. Uma idéia nossa inicial é de que esse mapa sustentasse também uma avaliação, mas teria

que ser diferenciada e os outros produtos que são com relação aos candidatos, a gente não utiliza, ele é utilizado pelo candidato (RHE 1).

Assim, analisando isoladamente cada uma das ações do projeto estruturador, não há clareza na conexão do processo de certificação aos programas de desenvolvimento gerencial, tão pouco às ações de mapeamento de competências e avaliação de desempenho propostas pelo projeto. Quando questionados sobre a articulação da certificação às demais frentes do projeto estruturador de ampliação da profissionalização dos gestores públicos, as respostas dos entrevistados revelam que as ações de desenvolvimento voltadas para os gestores de cargos comissionados aconteciam em outro âmbito, fora das ações do projeto estruturador, que exclusivamente, se destinavam a todos os gestores públicos estaduais, inclusive os ocupantes de cargos em recrutamento amplo.

Então, foi construído o PDG pra atender todos os gestores de Estado, então o programa de desenvolvimento de gestor que foi conduzido e aí no âmbito do projeto de profissionalização que é o projeto estruturador de profissionalização ele capacitou todos os gestores. [...] A Certificação não, a Certificação ela vai tá dentro do projeto estruturador de profissionalização, mas uma outra frente que é daqueles cargos que a gente tem comuns [...] que é da gerência regional da saúde, gerência regional do Hemominas, a questão do agente da SEDS (EG 1).

Por exemplo: o PDG Minas, ele trabalhou com uma perspectiva de gestores ampla no Estado. O que foi mapeado foram as competências que todo gestor do Estado deve apresentar. São as competências essenciais. Não sei qual que é a tecnologia que eles usaram. Mas, você vê que o foco muda, ao contrario da Certificação Ocupacional. A gente trabalhou com funções específicas, estratégicas, determinadas. Então, se você pegar o rol de funções que o processo contemplou, você vai ver que teve lá SPGF, são funções específicas, então eu tenho que mapear. Nisso foi a metodologia que foi desenvolvida: conhecer a rotina daquela função. Você vai ter, digamos assim entre aspas, competências projetadas, tá lá no PDG. Em suma, aquilo que tá no PDG é o que você vai encontrar em toda função (RHE 2).

[...] tem o PDG Minas que o foco dele é o desenvolvimento das competências para os gestores públicos, você tem a avaliação por competências que a partir dela foi criada o PDG Minas e que avaliam as competências que foram teoricamente desenvolvidas no PDG Minas. Apesar de que existe um projeto aqui, na hora que eu assumi como superintendente a primeira coisa que eu pedi é “vamos pegar esse mapa, vamos pegar os nossos diretores de GRS e vamos tentar desenvolver neles as principais competências e os principais conhecimentos que foram destacados como negativos”. Agora, o PDG Minas não utiliza essas competências, são competências específicas para os gestores públicos, o processo de Certificação Ocupacional não se restringe a gestores públicos (C 4).

Mas, seria o perfil realmente distinto? São realmente necessárias competências diferentes? Se entendermos a função gerencial como algo processual-relacional, como já foi exposto, até que ponto as competências são de fato diferentes?

Assim, destaca-se a fragmentação que existe entre os projetos que compõem o projeto estruturador referente à profissionalização do gestor público. Embora houvesse a possibilidade de integração, as versões expostas pelos executores do projeto, não validam, conjuntamente, a proposta de conexão entre as quatro frentes que o compõem.

Não. Essa integração, ela não acontece, é uma pena. Ela deveria... O mundo ideal, o ideal pra nós seria que realmente houvesse essa integração porque a coisa fica fragmentada e no final ela está dentro de um projeto, que é um projeto único de profissionalização. Então você tem iniciativas que caminham numa determinada direção e outras em outras. (F 3).

Eu posso dizer que de forma parcial. Eu entendo que a tentativa do governo era que essa articulação de fato seja realizada, agora isso depende muito de cada secretaria, depende muito de cada gestor que de fato ocupa esse local em termos de nível, exigências e pactuações do acordo de resultado, tem essa variável (C 2).

Uma questão que talvez possa justificar essa desconexão entre as ações do projeto, foi a maneira como foi determinada a realização de cada uma das frentes do projeto estruturador. Conforme fala abaixo, é possível confirmar que distintas entidades executaram cada uma das ações, não havendo integração entre os dados de entrada e saída.

O fato é que está acontecendo mais ou menos um loteamento, cada um com a sua ferramenta, meio que querendo puxar o tapete, criando modelos. Assim como nós criamos um modelo que integrava tudo o pessoal da Fundação Dom Cabral foi lá e criou um modelo que praticamente baniu a certificação. E quando a secretaria de planejamento, que é uma secretaria tão fundamental no dimensionamento da questão da gestão e do planejamento, não consegue evitar loteamento das áreas de RH, toda essa possibilidade morre (F 1).

Agora, a questão toda é que como a gente está falando do setor público e o estado é complicado nesse sentido, existem outros fatores envolvidos na hora até da designação dos grupos. Então, você tem esferas de atuação muito bem definidas e grupos muito bem definidos, e grupos que muitas vezes não conversam entre si e que o próprio estado não tem interesse de que esses grupos conversem entre si. Então existe uma falta de integração sim, o ideal seria que fosse bem diferente nesse sentido, porque todas essas iniciativas praticamente elas trabalham com a noção de competências, e aí cada uma vai pra um lado. Então não é o ideal. Mas a questão política, infelizmente ela acaba se sobrepondo a outros fatores (F 3).

A falta de conectividade entre as ações e o aspecto político inerente ao setor público impediram a integração das ferramentas do projeto estruturador de ampliação da profissionalização dos gestores públicos em sua plenitude, conforme apontado pelos entrevistados. Apesar da falta de articulação dos projetos estar cunhada em justificativas diversas pela maioria dos entrevistados, há poucas pessoas que estão cientes dessa questão e não a justificam, ao contrário mostram-se preocupadas com esse ponto e são a favor de uma integração de diferentes projetos.

Todo o caminho percorrido desde a etapa de idealização do processo, bem como a implementação e aperfeiçoamento da ferramenta, até o momento atual, mostra o potencial do processo para os subsistemas de gestão de pessoas, e, sobretudo, para a profissionalização da gestão pública. No entanto, além dos dificultadores apontados, alguns aspectos também são indicados como gargalos a serem enfrentados pela certificação, a fim de que o processo obtenha maior credibilidade perante os participantes e demais indivíduos lotados na esfera pública e fora dela.

Uma delas é a questão salarial, que torna o cargo pouco atrativo aos gestores. Assim, ainda que o processo de certificação seja aberto a todos, inclusive às pessoas da iniciativa privada, em geral apenas os servidores se candidatam ao processo. Associado a isso aparece a dificuldade de nomeação dos indivíduos certificados, ora por causa da baixa remuneração, o que faz com que alguns sejam certificados, mas não assumam o cargo, ora pela falta de interesse daquele gestor certificado por já estar em uma posição melhor. A questão da aposentadoria também foi apontada como um fator dificultador no momento da indicação ao cargo. Todo esse conjunto faz com que o banco de potencial se exaure rapidamente, o que gera uma nomeação de pessoas não certificadas, comprometendo a credibilidade do processo.

O Estado ainda tem grandes desafios, um deles é a questão salarial, infelizmente, são anos com essa questão, a atratividade dos cargos, é complicada. A gente tem até que ter cuidado de não fazer com que a Certificação seja mais uma barreira colocada para o responsável pela pasta, para que ele não consiga nomear ninguém (RHE 2).

O banco tem outros motivos dele ir se exaurindo, pessoas se aposentando, não querem mais trabalhar no Estado (RHE 2).

O dificultador que a gente até avalia isso hoje, é como, a gente buscar as pessoas certas para participar desse processo. [...] Nós temos às vezes um banco interessante, com pessoas boas, mas que elas estão bem onde elas estão e não vão se interessar em ocupar o cargo para o qual elas foram certificadas. Então o banco não fica um banco ideal (RHE 1).

Outros empecilhos, tais como o excesso de formalização e sistematização comumente praticado pelos órgãos públicos, podem atrapalhar tanto quem conduz o processo, quanto quem participa. A própria forma como o processo foi institucionalizado, mediante legislação, é apontada como um fator dificultador ao desenvolvimento de cada processo. Além disso, um aspecto citado por um dos entrevistados evidencia a necessidade de elevação da credibilidade do processo perante as chefias dos diversos órgãos do governo de Minas, constituindo-se, conforme na própria fala do candidato, em um avanço almejado pelos gestores do processo de certificação ocupacional.

[...] a partir do momento que o processo se consolida dentro da gestão pública ele deveria ser requisitado e não imposto. Isso é um avanço que a gente tem que ainda conseguir dentro da gestão, que os próprios responsáveis pelas pastas, eu chamo de pastas são as secretarias, autarquias, fundações, eles comecem a demandar o processo de Certificação (RHE 2).

[...] no setor público a gente tem quase um vício de tentar formalizar demais as coisas. Então, hoje a gente tem um desenho formal, mediante legislação, decreto, talvez isso nos amarre um pouco. Tanto quem conduz e quem participa. Então, ainda é uma forma muito sistemática, passo a passo, a pessoa tem que cumprir as etapas (RHE 2).

De outro lado, o apego político da certificação pela alta gestão do governo de Minas e, conseqüentemente, a diretriz do governo, foi apontada como fator determinante para a realização e desenvolvimento do processo.

Eu acho que é a diretriz que a gente chama da alta-direção, do governador. Houve a diretriz do governo, então nossos esforços, as nossas campanhas eram todas em cima de uma diretriz. Então, acho que a diretriz foi muito importante (RHE 1).

Acho que é sempre vontade. Acho que a vontade de primeiro acreditar no projeto e ter vontade. Acho que o governador falou muito bem num dos debates dele que no serviço público você tem que ter três coisas. Você tem que ter recurso, competência

e vontade para fazer. Acho que ali, o diferencial foi a vontade, acreditar no projeto e ter vontade (EG 3).

Também indicada como fator determinante para a consolidação do processo foi sua inserção no projeto estruturador de ampliação da profissionalização de gestores públicos.

[...] em minha opinião, foi quando a certificação, no segundo ano, em 2007, se tornou parte do projeto estruturador de ampliação da profissionalização dos gestores públicos. [...] Mas, acho que foi fundamental isso, porque isso legitimou o processo, como parte das estratégias do Choque de Gestão (F 1).

Quanto à percepção dos candidatos sobre o processo de certificação, tem-se certa resistência devido ao receio de não conseguir o reconhecimento. Com o decreto que regulamenta o processo, se é estabelecido que a ocupação do cargo só se dará mediante a certificação, ou seja, até mesmo um gestor que já ocupe o cargo e não obtenha o reconhecimento, pode ser exonerado.

[...] eu entendo que a visão não é muito positiva não, porque aqueles que ocupam e não passaram sempre culpam o processo. Aqueles que passaram, muitas vezes não têm a oportunidade de experiência, às vezes se perguntam se o processo vale à pena (C 2).

Eu acho que tá bem dividido, eu acho que tem gente que gostou e tem gente que não gostou, porque teve muita resistência, porque muita gente ficou com medo de não conseguir continuar (EG 3).

Sobre a avaliação do processo, é importante destacar que não há um mecanismo formal de medida de suas ações, resultados ou impactos para os indivíduos e entidades envolvidos. Contudo, todos os entrevistados conferem uma percepção positiva ao processo, indicando suas contribuições e avanços para a gestão pública.

O que a gente tem de concreto é muito pouco. Mas, a gente ainda não teve ainda uma avaliação concreta, sistematizada dos impactos que ele teve nos órgãos. Temos retornos positivos da maioria dos órgãos (RHE 2).

Foi uma coisa que deu certo, igual eu falei, não teve resistência, que melhorou e muito, mesmo numa avaliação informal a gente tem esses resultados [...] (RHE 1).

Algumas contribuições são percebidas com o desenvolvimento do processo de certificação. De uma forma geral, o processo é bem avaliado, principalmente, no que diz respeito à redução da ingerência política em cargos de recrutamento amplo. Redução, pois a indicação continua acontecendo, mas no limite da lista de candidatos certificados.

A mobilidade entre os gestores nos diversos órgãos do Estado também foi indicada como progresso advindo do processo de certificação. Uma vez certificado a um cargo específico, o gestor está reconhecidamente apto a ocupar aquele cargo em qualquer órgão, seja da administração direta ou indireta, o que, de acordo com um dos entrevistados, contribuiu para melhorar o planejamento da força de trabalho dentro da administração pública.

Isso acontece. No SPGF temos constantes trocas de posições, ou tem um que saiu de uma secretaria sendo nomeado em outra. [...] Acho que é uma ferramenta a mais para você lidar com o planejamento da força de trabalho no setor público (RHE 2).

No entanto, em outro momento, o mesmo entrevistado que elogia a possibilidade de troca dos certificados, indica que existem especificidades nos órgãos que o processo de certificação não abarca.

Nós temos um problema com a função em si. Tem outros problemas que vão interferir na seleção e na alocação dos servidores (RHE 2).

Talvez devido a essa dialética, o processo de certificação, ainda que bem avaliado, é visto pela maioria dos entrevistados como algo em construção.

Porque o projeto ainda está em desenvolvimento, eu acredito que ele vai melhorar a cada dia, ele é muito recente. Ele ainda tem que se posicionar melhor dentro dos órgãos (RHE 2).

É possível constatar alguns benefícios da certificação para as diferentes partes envolvidas. Para o Estado tem-se a obtenção do banco de potencial, uma relação de gestores aptos a ocuparem determinada função, os quais tiveram seu potencial mensurado em termos de conhecimento e comportamento. Além disso, os insumos gerados com o processo têm potencial para articulação aos demais subsistemas de gestão de pessoas, entre eles destacam-

se o mapa funcional e o referencial de certificação. Em geral, todos aqueles que participam da construção e ou validação do mapa saem solicitando o documento para que ele seja divulgado em sua secretaria. Para os candidatos participantes do processo tem-se um relatório do seu desempenho, indicando em quais aspectos há a necessidade de aprimoramento.

Todo o processo de idealização e desenvolvimento da certificação ocupacional é considerado pela maior parte dos entrevistados um processo criativo e de aprendizado. O desenvolvimento metodológico, a vontade política, a capacidade técnica da equipe implementadora são aspectos citados para a efetividade da certificação no Estado de Minas Gerais. Tal fato é fundamentado por algumas questões levantadas pela pesquisa, as quais apontam o cuidado com a legitimação da ferramenta perante os órgãos do setor público e demais entidades envolvidas no processo.

O que a gente tentou fazer é criar um instrumento rápido e ágil, consolidado, efetivo com utilidade. Agora sim, a partir do que a gente aprendeu ao longo do tempo a gente já tem (RHE 2).

Estamos criando essa proposta de reformulação, de ampliação da Certificação, uma nova metodologia, uma nova perspectiva e isso é sem dúvida, uma construção em cima do que foi feito até então (RHE 1).

[...] E a partir dessa sedimentação começou esse processo na medida que se identificava alguma correção, no caminho, essa correção ia sendo tomada e os processos foram se aperfeiçoando (C 2).

Diante de todo o contexto apresentado, precisamos agora entender a certificação norte-americana e como ela ocorre. A análise a seguir foi feita a partir das entrevistas e observação participante, conforme já descrito na metodologia. Para fins didáticos, primeiro faremos um resgate histórico, depois descreveremos como o consórcio funciona, em seguida serão descritos de forma mais aprofundada os quatro Estados nos quais as entrevistas foram realizadas. Finalmente, são apresentados os principais desafios, avanços e uma comparativo com as questões observadas.

4.2 O caso norte-americano

4.2.1 Histórico

Conforme já abordado na metodologia, os Estados Unidos são apontados como o país adequado para uma abordagem comparativa, uma vez que a certificação de gestores públicos ocorre naquele país desde a década de 1970, especialmente no que se refere às ações de capacitação.

Importante observar que o movimento pela Certificação Ocupacional começou oficialmente nos Estados Unidos em 1976, quando foi criado o primeiro programa em Certificação do Administrador Público (*Certification in Public Management - CPM*) no Estado da Geórgia. Outros Estados logo se juntaram à iniciativa e, em 1979, foi criado um consórcio nacional que englobava sete Estados. Essa iniciativa ficou conhecida como "Consórcio Nacional de Certificação do Administrador Público". Desde essa data, o consórcio tem crescido e hoje, já consolidado, conta com a presença de 38 Estados.

De acordo com Conant e Lado (1991), apesar de os motivos da adoção do programa de certificação variar entre os Estados, há alguns fatores em comum que contribuíram para que cada um deles aderisse ao consórcio. Entre eles estão: o desejo de preencher importantes "gaps" no setor de treinamento público, promovendo um incentivo para a educação continuada; certificar oficialmente a competência do administrador e melhorar as práticas de administração por meio do desenvolvimento de atividades por profissionais capacitados. Assim, no geral a certificação ocupacional é vista nos Estados Unidos, segundo Hays e Duke (1996) como um expediente que tem duas finalidades: elevar os níveis de habilidade dos administradores públicos (objetivo instrumental) e melhorar o problema de imagem que assola o funcionalismo público (objetivo simbólico).

Huddleston e Holtz (1974) explicam que em meados dos anos de 1960, tanto a Universidade da Georgia quanto a Administração de Pessoas do sistema de mérito da Georgia apresentaram vários programas de desenvolvimento de gestores separadamente. O objetivo do treinamento era preparar os gestores de diferentes níveis do Estado da Georgia tanto para as posições ocupadas na época quanto para assumir maiores responsabilidades futuras.

Durante alguns anos, houve iniciativas independentes, oferecidas tanto pelo governo quanto pela universidade. Após um tempo eles reconheceram que havia um esforço duplicado na oferta desses cursos, ao mesmo tempo em que importantes áreas mais contemporâneas e de desenvolvimento não estavam sendo abarcadas. (ACN)

Este fato foi um dos desencadeadores da necessidade de criação de um consórcio que integrasse ações semelhantes, otimizando esforços e recursos. Tal medida ainda não é percebida no Brasil, que conta com iniciativas isoladas, não efetivamente integradas. Além de Minas Gerais, existem programas isolados de certificação apenas nos estados da Bahia e de São Paulo.

No caso brasileiro não apenas inexiste a integração entre os estados, como também dentro de cada um. As iniciativas estão segmentadas, e não estão interligadas, tais como as ações de capacitação, realizadas por determinado grupo, e a certificação, realizada por outra instituição.

Voltando ao caso americano, já no início dos anos de 1970, a Universidade da Georgia percebeu, segundo o entrevistado ACN, que as características da sociedade americana estavam afetando significativamente o governo do Estado. Juntamente com o resto do país, o Estado estava experimentando os efeitos de um aumento significativo de informação e conhecimento, nova legislação social e variação dos valores sociais.

De acordo com Henning e Wilson (1979), apenas no início de 1974, representantes da Universidade e do governo do Estado começaram uma série de reuniões informais para estudar formas de ampliar e, ao mesmo tempo, focar esforços para auxiliar o Estado da Georgia a enfrentar com agilidade as mudanças no Estado e na sociedade.

Após algumas reuniões chegou-se ao consenso de que a gestão no governo do Estado precisava ser mais profissional. Henning e Wilson (1979) afirmam que, em um estudo desenvolvido por Chapman e Cleaveland (1973) para a Academia Nacional de Administração Pública, algumas alterações já haviam sido sugeridas. Esse estudo foi utilizado para dar suporte ao projeto.

Tal estudo, ao antecipar as alterações que afetariam o serviço público, auxiliou a definir que tanto na Georgia quanto em qualquer outro lugar, os gestores públicos deveriam: ser demandados para desenvolver e implementar novos processos focados na transparência das ações, eficiência e eficácia; deveriam tomar decisões em reuniões abertas e, portanto, sujeitas a maior participação, o que também favorece ampliação da avaliação e intervenção externas; observar mais as ações realizadas pelas secretarias e estar abertas a mudanças legais bem como revisões e intervenções judiciais; necessidade de implementar de forma mais ampla e efetiva a colaboração entre secretarias de todos os níveis do governo e também entre a iniciativa privada.

Segundo Wilson (2002) com o apoio do governo do Estado da Georgia, montou-se uma comissão com representantes tanto da universidade quanto de diferentes secretarias para formalizar um plano de trabalho, a partir do qual definiu-se a estrutura e conteúdo de seis módulos interligados que deveriam estar presentes na certificação do gestor público, a saber:

Módulo I: Gestão do indivíduo – 1 semana

Módulo II: Gestão no ambiente do Governo do Estado – 1 semana

Módulo III: Gestão de pequenos grupos – 1 semana

Módulo IV: Gestão da Organização como um todo – 2 semanas

Módulo V: Gestão de sistemas – 1 semana

Módulo VI: Gestão da tomada de decisão e ética

Henning e Wilson (1979) explicam que os planejadores acreditavam que apenas um certificado de presença no curso não seria suficiente para enfatizar a qualidade e a relevância do aprendizado e desenvolvimento real do profissional. Para eles apenas um atestado de frequência seria inadequado para motivar os participantes e mantê-los ao longo dos módulos.

Após as reuniões iniciais, novamente o comitê se reuniu diversas vezes e decidiu que os objetivos do CPM seriam: atingir e manter um nível de reconhecimento do CPM similar ao do CPA e encorajar uma prática ética e competente dos gestores no Estado e outros níveis do Governo por meio de uma prática profissional nacionalizada e orientada.

Além desses objetivos, o plano formal estabeleceu sete grandes diretrizes consideradas imprescindíveis para o sucesso do programa:

1. O programa de desenvolvimento do gestor público deveria ser desenvolvido especificamente para isso e não adaptado ao governo do Estado. Foi observado pela experiência de muitos do grupo que em muitos Estados os programas eram desenhados para atender as necessidades de uma única agência. Ou seja, em muitos locais, os programas não estavam focados em desenvolver os requisitos para desenvolvimento gerencial do gestor público como um todo. Além disso, observou-se também que muitos programas em diferentes universidades foram estruturados e desenhados para o setor privado e oferecidos em uma faculdade de gestão de empresas. Havia também algumas instituições que haviam modificado os programas de administração pública substancialmente orientados ao governo federal.
2. Os programas de estudo que levariam à certificação teriam que ser oficialmente reconhecidos pelo Estado. O credenciamento não poderia vir da designação de uma universidade nem de nenhuma agência específica do governo Estadual.
3. O programa de preparação teria que ser substancialmente com foco profissional ao invés de acadêmico como característica e, por essa razão, complementar e não competitivo com o Mestrado em Administração Pública.

4. O programa precisaria ser operado sob um guia de política ativa, com um corpo diretivo amplo e com representação oficial.

5. O conteúdo do curso deveria desafiar os candidatos com preparação acadêmica elevada e, simultaneamente, estar suficientemente orientado para a realidade e relacionado ao trabalho, de forma a permitir que candidatos com certa limitação formal satisfizessem os requisitos mínimos de certificação.

6. As competências dos candidatos deveriam ser testadas em exames rigorosos, de forma que a certificação não se tornasse meramente um atestado de frequência.

7. Os certificados deveriam ter condição de continuar se relacionando com um programa de estudo para assegurar que seu conhecimento fosse disseminado para novos departamentos e tecnologias no campo da administração e suas competências profissionais mantidas em alto nível. Foi observado em um dos comitês que este continua até 2011 sendo um item discutido e ainda não se tem formas de continuidade da certificação.

Estabelecido o plano formal com as diretrizes anteriores, em 13 de janeiro de 1976, o então governador disse na assembleia que aprovou o CPM no Estado da Georgia: “eu vou pedir pela aprovação desse novo programa que irá começar a fortalecer a função gerencial no governo do Estado... se nós vamos aumentar o calibre do governo do Estado, nós precisamos de gerentes mais profissionais e com mais habilidades... será um programa de treinamento profissional usado para desenvolver habilidades gerenciais, e o governo do Estado irá reconhecer esse treinamento e recompensá-lo com responsabilidades gerenciais maiores. (BUSBEE, 1976)

Em 9 de fevereiro de 1976, a assembleia autorizou a implementação do CPM na Georgia e em 01 de março, foi enviado um memorando para todos os oficiais do Estado anunciando o início formal do programa. Algumas secretarias enviaram recursos utilizados para o início das atividades. Em outubro daquele ano, menos de 9 meses depois de o governador solicitar a aprovação em assembleia, formava-se a primeira turma com 29 pessoas. Já em 1977,

formava-se a Sociedade dos Certificados em Gestão Pública, reunindo as pessoas que haviam sido certificadas, com um dos objetivos de manter uma *networking* ativa e facilitar o contato.

Segundo Weiskittel (1978), ao longo do desenvolvimento do programa no Estado da Georgia e antes da graduação da primeira turma, muitos contatos foram feitos com outros Estados para conseguir suporte para o desenvolvimento de programas de certificação em gestão pública fora daquela localidade. Em setembro de 1978 foram enviadas cartas aos governadores de todos os Estados.

Neste momento, Jim McIntyre, que havia sido Diretor do gabinete na Georgia, ao assumir como diretor do escritório nacional de administração e orçamento, no governo de Jimmy Carter, concordou em considerar um fundo nacional para a expansão do CPM para outros Estados, apenas se uma organização nacional pudesse ser criada para desenvolver e formalizar uma proposta (Holtz, 2001). Holtz, que fazia parte do comitê de treinamento nacional e desenvolvimento de serviços para governos locais e estaduais convenceu o comitê a dar suporte a proposta. Começava aí a idéia mais efetiva de um consórcio.

Além da Georgia, inicialmente, outros cinco Estados demonstraram interesse pelo programa e pareciam ter a capacidade de treinamento necessária bem como suporte legislativo para iniciar e sustentar a implementação do CPM: Arizona, Florida, Kansas, Carolina do Norte e Vermont. Além desses, Louisiana mostrou vontade de colaborar com a Georgia e com os outros cinco Estados, muito embora não quisesse fazer parte do fundo criado para isso. (Henning, 1979)

Segundo Holtz (2001), os estados selecionados inicialmente para a expansão do conceito tinham que cumprir muitos requisitos, mas o mais importante de tudo era o comprometimento dos governantes dos estados.

O que se observa é que a vontade política e o apoio institucional aos programas são essenciais tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Aqui, existe uma lei delegada, e o apoio de

pessoas-chave do governo do Estado garante a continuidade do programa. Lá, ainda que não exista a formalização da instituição da certificação, o apoio político também foi citado em 100% das entrevistas como sendo essencial.

No início, havia muita controvérsia entre os seis estados, sobre ensinar ou não o currículo da Georgia, ou seguir alguns critérios para desenvolver um programa alternativo. Depois de certa discussão, o grupo concordou em estabelecer o seguinte:

1. 240 horas de disciplinas voltadas para o desenvolvimento da gestão
2. 60 horas de disciplinas eletivas
3. 6 projetos relacionados à gestão
4. Testes que deveriam cobrir toda a matéria
5. Educação continuada para manter a designação do CPM

Segundo Henning (1978), colocados esses critérios, ainda sem a formalização do consórcio, os Estados sentiram-se confortáveis para fazer a certificação da forma como cada um julgasse melhor, com certos limites, conforme explicitados anteriormente. Assim, tais Estados implementaram seu programa.

4.2.2 A formação do consórcio nacional da certificação do gestor público

Em junho de 1979, uma reunião ocorreu em Atlanta, onde iniciou-se o trabalho de consolidar e escrever as regras do Consórcio Nacional da Certificação do Gestor Público. Importante ressaltar que não houve formalização do consórcio nesta reunião.

Vários outros encontros aconteceram de forma regular na Georgia, principalmente com o objetivo de orientar os instrutores do Arizona, Florida, Georgia, Louisiana, Carolina do Norte e Vermont sobre os conteúdos das disciplinas. Sempre pelo menos um representante de cada Estado viajava para a Georgia para se familiarizar com o conteúdo desse material.

Segundo documentos do Consórcio, datados de 1980, foi em 9 de julho deste ano que a constituição completa do consórcio foi assinada, em Raleigh na Carolina do Norte, por 10 pessoas de programas que já estavam operando. Segundo Wilson (1980), foi então em 6 de outubro de 1980, os membros do consórcio se reuniram e ratificaram a constituição e regras do mesmo. Importante ressaltar que o suporte financeiro dado na administração de Jimmy Carter (1977-1981) teve um papel crucial na formação do consórcio.

O Consórcio Nacional da Certificação dos Gestores Públicos foi formado com a participação de 6 Estados: Arizona, Florida, Georgia, Louisiana, Carolina do Norte e Vermont. Seu propósito era consolidar e preservar critérios para designar a certificação dos gestores públicos. Segundo Hays e Duke (1996), especificamente o Consórcio iria promover o CPM dos Estados, provendo e monitorando os requisitos de acreditação, facilitando o desenvolvimento de programas, encorajando a inovação e desenvolvendo *links* entre programas e organizações com preocupações similares.

Assim, o consórcio foi formado para prover critérios a partir dos quais cada programa deveria operar, não para impor um currículo ou administração específicos. O Consórcio estabeleceu padrão por meio do qual os programas seriam analisados, incluindo requisitos administrativos e de cada um dos programas, demonstração de fundos adequados e apoio da estrutura do governo.

Hay e Duke (1996) ressaltaram que os benefícios do consórcio tinham superado tudo o que era esperado já quando o primeiro programa de certificação do gestor público começou em 1979. Eles salientam que os programas se espalhavam por meio do aumento do número de estados participantes, que desenvolveram programas formais de certificação em ambiente com pouca condição de um crescimento vigoroso.

4.2.2.1 Funcionamento do consorcio (bylaws)

Resgatado o histórico que permite a compreender como nasce a Certificação nos Estados Unidos, suas razões, a primeira iniciativa, bem como a constituição do consórcio, é importante descrever como ele opera hoje, com base em suas regras atuais.

O consórcio é formado por um Conselho Executivo, do qual fazem parte um presidente, um vice-presidente, uma secretaria, quatro membros de diferentes estados credenciados, todos esses eleitos sempre a cada dois anos, o ex-presidente do Conselho, que deve sempre continuar por mais dois anos, após vencido o mandato, e o administrador. Esse último, foi escolhido há mais de 7 anos para gerenciar o Consórcio, tendo mais de 25 anos de experiência com a certificação e é o único cargo remunerado.

Além do Conselho, existe também um Comitê Diretivo composto por representantes de todos os estados acreditados, ativos ou associados. Os estados acreditados são aqueles que já conseguiram atender aos requisitos estabelecidos pelo consórcio e tem seus programas já reconhecidos, atualmente 38 membros. O segundo termo diz respeito aos estados que já solicitaram o reconhecimento do consórcio, estão em processo de desenvolvimento de seus programas. O último refere-se aos Estados que tem interesse em estabelecer a certificação, mas ainda não atendem aos critérios. Eles têm dois anos, renováveis por mais dois anos, para conseguir mostrar que podem se tornar membros ativos, já aptos para solicitar reconhecimento.

Antes de ser acreditado, ao solicitar o título de membro associado, cada Estado recebe o apoio de outro, já participante do consórcio. O objetivo é auxiliar os novos entrantes, tendo algo como um mentor.

A ideia ainda hoje, conforme já explicitado anteriormente, é de deixar cada Estado livre para desenvolver sua certificação conforme a realidade de cada um, desde que sigam parâmetros básicos, quais sejam:

1. Mínimo de 300 horas de atividades, sendo 250, no mínimo, com um instrutor ou facilitador. As horas restantes podem ser atividades específicas com objetivos de aprendizado.
2. Projetos relacionados ao trabalho – deve ser feito pelo aluno demonstrando aplicação prática dos conhecimentos aprendidos em sua realidade. De acordo com os entrevistados, observou-se que podem ser individuais ou coletivos.
3. Avaliação dos participantes – o programa deve prover uma avaliação substantiva dos conhecimentos práticos, relacionados às competências, que serão descritas brevemente.
4. Avaliação dos programas – os programas devem medir sua efetividade e manter a documentação.
5. Critérios de admissão – os programas devem admitir participantes de qualquer setor público, podendo admitir gestores da iniciativa privada, a seu critério. Importante ressaltar que não deve ser exigido do participante nenhum diploma acadêmico.
6. Requisitos da certificação – os programas devem clarear o que será exigido dos participantes
7. Fundos para a certificação – os programas devem comprovar que tem fundos suficientes para se sustentar. As fontes de recursos bem como quantidade devem ser identificadas e comparadas com os custos de operação.
8. Políticas e procedimentos – políticas e procedimentos sobre admissão dos participantes, as avaliações, confidencialidade, etc devem estar explicitadas em documentos formais.
9. O conhecimento em cada programa deve ser associado a cada uma das competências abaixo, que compõem o que eles chamam de competências básicas que devem ser seguidas:
 - 9.1. Integração Individual e Organizacional – aumentar o auto conhecimento, desenvolver habilidades e comportamentos relacionados a identificar problemas éticos potenciais e conflitos de interesse; comportamento apropriado no ambiente de trabalho; *compliance* legal e de regras
 - 9.2. Trabalhando a gestão – conhecendo os objetivos organizacionais por meio de um plano eficiente, priorizando, organizando e alinhando recursos humanos, financeiros, materiais e informacionais. Empoderando outros por meio da delegação de expectativas claras de trabalho; provendo *feedback* significativo e *coaching*; criando um ambiente motivacional e medindo performance; Monitorando a força de

trabalho e documentando a performance; Lidando efetivamente com problemas de performance.

9.3. Liderando pessoas – inspirando outros a ter uma ação positiva por meio de uma visão clara; promovendo a diversidade no local de trabalho; encorajando e facilitando a cooperação, o orgulho, a confiança e a identidade do grupo; lutando por comprometimento e espírito de equipe. Articulando a visão, idéias e fatos de uma forma clara e organizada; gerenciando efetivamente emoções e impulsos.

9.4. Autodesenvolvimento – demonstrando comprometimento para continuar aprendendo, com um plano de desenvolvimento individual feito por meio de *feedback*, estudos e análises.

9.5. Integração sistêmica – plano estratégico, tomada de decisão e implementação a partir da perspectiva da organização; entendendo relações externas e internas e o impacto na organização.

9.6. Foco no serviço público – Entregando serviço superior ao público e aos envolvidos interna e externamente, incluindo a identificação de cliente, expectativas, necessidades, desenvolvimento e implementação de processos e procedimentos que geram bom clima; demonstrando comprometimento pessoal e da secretaria para a qualidade do serviço.

9.7. Agente de mudança – inicia e dá suporte a mudanças na organização, por meio da implementação de estratégias que ajudam também outros a se adaptar a mudanças no ambiente, incluindo como lidar com reações das pessoas diante do novo; ênfase e busca criatividade e inovação; pró-atividade.

Essas competências foram implementadas no Consórcio a partir de 2006. Antes as diretrizes estavam calcadas em grandes áreas, a saber: 1. Administração geral e Organização; 2. Habilidades Técnicas e Quantitativas; 3. Habilidades Conceituais e Analíticas e 4. Habilidades de relações humanas. Essas informações foram obtidas com o administrador do Consórcio e em documentos antigos do Consórcio. Segundo o administrador do Consórcio essa mudança ocorreu pois as competências são mais amplas, o que dá maior flexibilidade aos programas ao mesmo tempo em que eles direcionam melhor os cursos que oferecem.

O mesmo entrevistado explicou que essa mudança ocorreu, pois a diretora de um dos Estados participantes do Consórcio, que estava fazendo mestrado na área, propôs a alteração das áreas para competências. Essa pessoa não está mais no programa e, pela fala do próprio administrador, foi ela quem conduziu todo o processo. Nenhum dos outros entrevistados e nem nas comissões das quais participei soube explicar como essa mudança foi feita, quais parâmetros usados para a criação das competências e se houve grupos de foco.

O histórico dessa importante mudança está com uma única pessoa, com quem não conseguimos obter contato. Importante salientar que as demais pessoas entrevistadas nem sequer se lembravam dessa alteração. Quando então eu as lembrava que antes eram grandes áreas, elas concordavam e diziam que os ganhos eram muitos, mas quando solicitadas a citar as principais mudanças que ocorreram nos programas nos últimos dez anos, o que se via eram aspectos pontuais. Ou seja, ainda que tenha ocorrido essa mudança de direcionamento, o que houve foi uma adequação formal, disciplinas que antes estavam ligadas a grandes áreas, passaram a estar ligadas a competências.

4.2.3 Dados gerais dos Estados

Neste item, serão apresentados dados gerais da certificação de quatro Estados, que compuseram as unidades sociais de estudo (o quinto entrevistado foi o administrador do consórcio, que subsidiou o entendimento do histórico da certificação, bem como dados gerais). Após apresentada análise dos itens investigados, que permitiram uma comparação posterior com o caso brasileiro, serão apresentados dados compilados com variáveis mais amplas de uma pesquisa realizada em 2006 pelo consórcio.

O primeiro ponto importante de ser explicitado refere-se ao fato de que cada Estado pode ter apenas uma organização responsável pela certificação, o que segundo os entrevistados é muito positivo, pois evita a competição em um mesmo território.

Até meados de 2005, os responsáveis pela certificação eram agências criadas ou ligadas aos Estados, ou sejam, era o que eles chamam de *State Based Program*. A partir de meados dos anos 2000, universidades localizadas em Estados que ainda não tinham o programa começaram a se inscrever para oferecer a certificação, o que é chamado de *University Based Program*. Dos quatro entrevistados, dois eram responsáveis por programas ligados a organizações do Estado e dois estavam localizados em Universidades.

Importante observar que as universidades podem ser públicas ou não, ou seja, não há uma regra para abrigar a certificação. Segundo os entrevistados, o mais importante é que a pessoa responsável pela instituição do programa tenha suporte do Estado.

Mesmo que o discurso sobre a importância da chegada das universidades seja importante para ampliar a certificação para outros Estados, algumas falas, diretas ou não, de pessoas cujos programas estão diretamente ligados ao Estado evidenciaram certa resistência em relação a essa tendência:

para mim se a universidade é pública ou privada não faz muita diferença, o que importa para todos eles é o dinheiro, porque mesmo na pública a certificação é paga.
(ACN)

Uma das entrevistadas, cuja fala não será aqui descrita, pois solicitou que não fosse divulgada a fonte, disse claramente que os responsáveis nas universidades só estão interessados no dinheiro. Ela acredita que o mesmo não acontece com quem está envolvido na certificação há mais tempo.

Já os entrevistados que dirigem os programas nas universidades, entretanto, destacam a possibilidade de utilizar as horas da certificação para conseguir dispensa de algumas disciplinas no bacharelado ou mestrado em administração pública (o que varia dependendo do acordo feito). Esse ponto é ressaltado, pois representa um ganho para alguns.

o bom é que eles (os alunos) podem aproveitar os créditos depois. Não todos, mas praticamente 20% de todas as disciplinas podem ser aproveitadas no mestrado.
(DM)

temos algumas disciplinas que podem ser aproveitadas na graduação, o que facilita para o aluno.não tenho o número exato, mas pelo menos umas quatro podem ser utilizadas. E o contrário também acontece. (DP)

Mesmo para os programas ligados às universidades, todos os entrevistados expressaram que o Mestrado em Administração Pública não compete com o CPM, o que segundo Conant e Housel (1995), é uma preocupação que acontece desde o início da certificação, tendo persistido ao longo do tempo.

Nas entrevistas realizadas, esse item foi abordado e o que se percebeu foi um discurso homogêneo, tanto por parte dos diretores dos programas quanto do administrador do Consórcio.

não nosso curso é prático, voltado para a realidade. O mestrado é acadêmico, teórico, a gente não, a gente quer a realidade. Inclusive, para fazer mestrado, a pessoa tem que ser formada. Já na certificação não exigimos isso. Tem muita gente que não é formada e que faz o CPM e que a formatura aqui é como se fosse a formatura de uma graduação. (DF)

já tive alunos que fizeram Mestrado em Administração Pública e eles me disseram que é muito diferente, porque lá eles estudam os livros, aqui é a vida real. (DSO)

O que se percebe nas falas é que aparentemente não há uma competição com o mestrado, mesmo porque a graduação não é pré-requisito para entrar para a certificação, prerrogativa esta colocada desde o início na regulamentação do Consórcio. Isso reforça a importância que o Consórcio dá aos aspectos pragmáticos da gestão, não interessa propriamente o conhecimento formal, onde ele foi adquirido, mas sim a aplicação prática do conhecimento.

Já que a certificação é voltada para a prática, nesse momento surge uma questão importante que é sobre o perfil das pessoas que ministram os cursos. Isso porque, segundo os próprios documentos do consórcio e que fora reforçado por alguns entrevistados, se o mestrado em administração pública não compete com a certificação, é porque as aulas são voltadas para a prática e nesse sentido, será que o perfil dos professores não seria diferente? Todos os entrevistados concordaram:

Aqui nós escolhemos muitas vezes ex alunos para darem aulas em nossos cursos, porque mesmo que não tenham mestrado, eles tem experiência, trabalham há anos e conhecem o aparelho estatal. (DSO)

Nós fazemos assim: no próprio curso a gente observa aqueles que tem didática, que se expressam com facilidade e que tem energia. É, tem que ter energia, você sabe, uma coisa é dar aula na universidade, poucas horas, mais teórico, outra é você ficar dois, três dias, o dia todo com uma turma de 25 a 30 alunos. É difícil. Tem que ter muita, muita energia. E não é qualquer um que tem. (DF)

Uma vez pegamos um professor tido como um dos melhores do curso de administração. Muito bom mesmo. Foi um fracasso no curso (refere-se a certificação). Os alunos reclamaram, mas o pior foi que quando conversamos com ele, ele disse que não ia mudar, que sempre deu aula daquele jeito e ia continuar assim.... tivemos que excluí-lo. (DM)

O curioso é que os entrevistados que trabalham nas universidades ao mesmo tempo em que colocam as diferenças entre o Mestrado em Administração Pública e a certificação, muitas vezes utilizam professores mais teóricos, o que acaba não sendo uma experiência muito boa. Ao mesmo tempo em que colocam inicialmente que um dos pontos positivos da certificação estar na universidade é a facilidade de encontrar professores, quando perguntados mais na frente sobre o perfil, eles mesmos dizem que o que procuram é a prática, a experiência e que os perfis são diferentes. O bom é que os entrevistados das universidades declararam que não há uma prerrogativa por meio da qual eles tenham que utilizar um percentual de professores da própria universidade:

os perfis são diferentes. Já fizemos um teste. Tentamos usar nossos professores, mas nem sempre dá certo. Já teve uma vez que funcionou. Tem outros aspectos que vem antes do fato de ser ou não professor da universidade.... o bom é que não somos obrigados a usar professores daqui, não, não existe um percentual ou algo assim. (DF)

Ainda que exista uma preocupação com a seleção desses professores, não existem critérios claros e bem definidos, a escolha é feita de maneira empírica, como pode ser observado abaixo.

a gente observa, o jeito de falar, de apresentar um trabalho. Aí a gente chama para dar uma disciplina mais curta e faz o teste. Se a turma gostar, ele continua, senão não convidamos mais. (DSO)

eu convido para uma palestra final alguém que eu acho que tem perfil. Uma palestra de duas horas, aí eu avalio, vejo a reação da turma, se eles gostarem eu chamo para fazer parte. (DF)

Um ponto interessante que surgiu em relação a seleção dos professores foi o fato de alguns ex-alunos, segundo um dos entrevistados, se candidatarem para dar aula como voluntários. O que se observou é que quando isso acontece, este fato é visto como positivo por uma das entrevistadas, pois há uma redução de custo, o ex-aluno ganha experiência e o fato de ser uma pessoa que já trabalha para o Estado e passou pelo programa favorece os exemplos e a didática utilizada.

a gente sempre tem ex-alunos que querem dar aula aqui. Eu acho que isso é ótimo, porque todos ganham. Em geral, esses alunos têm muita experiência no Estado, então eles falam a mesma língua da turma. Além disso, já passaram pelo programa e, se estão pedindo para dar aula, é porque gostaram. E quando a gente gosta não tem jeito de não ser bom. ... em tempos de orçamento reduzido, esses voluntários são uma ótima opção. E para eles é bom, porque a única coisa que pedem é um certificado comprovando que deram aula. Em geral, é a primeira vez que eles entram em sala de aula, então é bom porque eles passam a ter como comprovar que já deram aula. (DSO)

Diante do relato, observa-se que a falta de experiência em sala de aula é subsumida pela experiência do ex-aluno. Todos essas falas mostram a valorização da prática em detrimento da teoria, o que para todos os entrevistados é a chave da diferença entre o Mestrado em Administração Pública e a Certificação do Gestor Público e como a seleção é feita de forma empírica.

Importante deixar claro que a formação das turmas do CPM em todos os Estados que compuseram as unidades sociais de estudo das entrevistas, se dá de forma aleatória, mesclando os participantes de diferentes secretarias, tanto do Estado quanto do município, este último em menor quantidade.

Neste sentido, cabe uma ressalva que ainda que a certificação esteja focada nos servidores do Estado, supervisores e gerentes que trabalham em órgãos ligados aos municípios também são acolhidos.

se for servidor do município também pode participar. Não tem problema. Já tivemos pessoas aqui que não eram do Estado. Já tivemos até pessoas da iniciativa privada. Em menor quantidade, mas já tivemos. (DSO)

Todos os programas credenciados pelo Consórcio estão voltados ao Estado, com exceção de um, mais voltado para o nível federal. Isso não significa que os servidores federais tenham que frequentar apenas este, ao contrário, podem participar dos programas em seu próprio Estado. Esse programa federal não foi devidamente investigado nesta pesquisa, mas pelo que foi observado, os critérios, a lógica e as competências são as mesmas.

Ou seja, o foco é o Estado, mas não estão fechados para servidores dessa esfera. Talvez pelo fato de a certificação ser paga, em geral frequentam mais pessoas do Estado, pois existem convênios com secretarias que garantem o envio de um número pré-determinado de pessoas por ano. Mas, a própria pessoa, seja ela do município, do governo Federal ou da iniciativa privada, caso queira, também pode pagar. Não há nada que os impeça de participar, a não ser o valor a ser pago, que varia de Estado para Estado e será apresentado no próximo tópico.

Em um dos Estados pesquisados, existe uma especificidade que é a formação de turma por secretaria. Trata-se de uma iniciativa inovadora, na qual um determinado órgão fecha uma turma de 25 alunos e paga o valor fechado para o CPM. Esta secretaria tem então a prerrogativa de colocar apenas servidores seus na turma ou vender vagas para outros órgãos, a um valor que ela mesma irá estabelecer. Ao diretor desse programa não interessa de onde virão os 25 alunos, tanto faz se serão da mesma secretaria ou não.

Fechamos as turmas para a secretaria. Para ela é interessante, porque o valor unitário reduz e ela pode vender algumas vagas para outras secretarias, a um valor que ela mesma irá estabelecer. Agora, se ela não quiser colocar 25 alunos e não conseguir repassar nenhuma vaga, para nós não interessa. Terá que pagar o valor total que foi acordado. O risco não é nosso. (DF)

Uma especificidade diferente também foi identificada em um outro Estado, por meio da observação participante. Em um Estado de grande extensão, onde conforme já mencionado, apenas uma instituição é credenciada pelo Consórcio para certificar os gestores públicos, eles certificam outras organizações de cidades do interior a replicarem os seus módulos. É como se tivessem criado um mini-consórcio dentro do Estado, por meio do qual eles autorizam

outras instituições a ministrarem seus programas. Trata-se de uma espécie de taylorização da certificação.

Um ponto que chama a atenção em todos os programas é que a seleção dos participantes do programa de certificação em geral é feita pelas próprias secretarias, sem a intervenção da entidade certificadora, que apenas envia o perfil do aluno que, na maioria dos programas resume-se ao fato de serem pessoas em cargo de gerência, foco do programa. Isso pode ser observado nas falas abaixo:

a gente passa o perfil que queremos, ou pessoas que já são supervisores ou pessoas que são gerentes, ou aqueles que ainda não são, mas que tem potencial. Nosso público é voltado para essas pessoas. (DF)

Quem quer fazer o programa faz. A gente apresenta quem é o nosso público alvo, mas não tem um processo rigoroso de seleção, é para gerente não nunca ninguém foi recusado. (DM)

Yeah, nós já tivemos problema com isso, com gente que foi enviada pelas secretarias, mas que não queria estar aqui. Foi péssimo e desde então, a gente fala também que a pessoa tem que querer fazer a certificação, tem que estar disposto, senão quiser, a gente não aceita, porque senão não vai funcionar. Eu sei que algumas secretarias pedem uma redação. (DF)

Diante das falas, percebe-se que não há uniformidade de critérios seletivos para entrada no processo. O foco é sempre no gestor público, na função gerencial, e essa é a justificativa tanto para não terem critérios de seleção claro, quanto para aceitarem pessoas de quaisquer esferas, desde que sejam gestores:

Posso ser honesto, não tem muita variação, gestor é gestor em qualquer lugar. Se a gente for pensar bem, não muda muito, o gestor na iniciativa privada faz a mesma coisa do gestor público. Claro, existem especificidades, mas o que eles fazem é mais ou menos a mesma coisa. (DM)

Nós aceitamos de qualquer esfera, não muda muito. Mudam algumas leis, que no município são diferentes, mas nosso foco aqui não é ensinar as leis, então não faz diferença. (DSO)

Como é a função gerencial que está em questão, o conteúdo e as avaliações tem que ser compatíveis com essa lógica. Apesar de não termos tido acesso a todo o conteúdo ministrado, alguns itens foram percebidos como sendo comuns a quase todos os programas: Liderança, comunicação, como falar em público, trabalho em equipe, *feedback*. Um item que chamou a

atenção e foi citado por quase todos os entrevistados é o *assessment*, que acontece em alguns programas como um dos módulos, outros logo no primeiro dia e outros ao longo dos módulos. Todos enfatizaram a importância de se ter um autoconhecimento para serem um bom gestor. Também a forma de fazer esse *assessment* varia: alguns são feitos pelo próprio professor, outros solicitam que peçam *feedbacks* de terceiros e então façam sua análise, outros são feitos por psicólogos, enfim há uma variedade de formas e momentos nos quais isso é realizado, mas o objetivo é sempre um: promover a reflexão sobre o seu próprio desempenho. Sobre essa questão, um dos entrevistados pondera:

Tem que partir é disso. Não sei como alguns programas não colocam essa etapa como sendo a primeira. Eu tenho que saber como estou, quem eu sou, como as pessoas me veem. Senão como eu vou conseguir melhorar? (DSO)

Sobre as avaliações, há uma preocupação muito grande para que esse item não seja apenas voltado para conteúdos teóricos, já que esta é uma das principais diferenças em relação ao Mestrado em Administração Pública. Ao mesmo tempo, como esta sempre foi uma prerrogativa do Consórcio não há como não realizá-las.

Ao final de cada módulo tem uma avaliação, mas elas variam, pois depende do módulo. No geral, pedimos sempre que aquele conhecimento aprendido no módulo seja refletido no local de trabalho. Assim, pedimos por exemplo que a pessoa avalie uma situação pela qual já passou, como agiu e se teria solucionado da mesma forma, caso já tivesse feito o módulo. Não trabalhamos com questões fechadas (DF)

Essa fala não reflete a realidade de todos os programas, que apresentam certa contradição quanto à questão da avaliação, pois em alguns deles existem provas fechadas, nas quais conteúdos teóricos são cobrados, o que é divergente da fala sobre a diferença que existe entre a certificação e o mestrado.

Sim, nós temos prova. Prova mesmo. Fechada. O aluno responde e se for reprovado, pode repetir. (DSO)

Nós temos um livro com várias questões de provas anteriores para prepará-los para fazer as provas. (DP)

Apesar dessa contradição em alguns módulos, em todos os programas existe uma “avaliação” final que nada mais é que um projeto, que pode ser feito em grupo, no qual eles deverão aplicar todo o conhecimento aprendido ao longo dos programas e apresentar o resultado. Em geral, finalizam o módulo e eles têm de dois a seis meses para retornar e apresentar não só a idéia, mas como foi a implantação e os resultados obtidos. Essa é uma forma de efetivamente voltarem-se para a prática, mas percebe-se no discurso que essa avaliação final é também muito importante para legitimar a continuidade da certificação:

É lindo! Eles apresentam cada coisa.... Teve um que conseguiu economizar mais de US\$ 1,5 milhão para sua secretaria. Imagina o retorno disso. (DSO)

Uma vez a secretaria X contratou uma empresa de consultoria para avaliar a efetividade da certificação. Você precisava ver os resultados. Eles pegaram os projetos finais e ficaram impressionados com a economia que as pessoas que passaram pela formação levavam para suas secretarias. (DF)

Essa idéia de um projeto final com a aplicação prática do conhecimento, mesmo que esteja sendo usada como justificativa para legitimação da certificação, parece apropriada com o objetivo de se fazer algo mais prático, voltado para a realidade.

4.2.4 A academia americana de gestores públicos certificados

Já prevendo e se antecipando à realidade de que vários gestores públicos seriam certificados por programas acreditados pelo Consórcio, segundo Henning (1984), alguns gestores certificados da Georgia fundaram em 1984, a Academia Americana dos Gestores Públicos Certificados (AACPM).

Podem participar da Academia qualquer gestor certificado em um dos programas credenciados pelo Consórcio. A Academia atua nacionalmente e sob ela existem algumas sociedades, que se relacionam apenas aos seus estados específicos. Por exemplo: na Florida existe a *Florida Society of Certified Public Manager*. Isso significa que os certificados

naquele Estado podem se associar à sociedade, que por sua vez faz parte da AACPM. Ou seja, os membros credenciados nas sociedades dos Estados, automaticamente fazem parte da Academia. Importante ressaltar que nem todos os Estados tem uma sociedade correspondente, pois é preciso organização e disponibilidade dentre os certificados. Mas, o certificado que esteja em um Estado que não tem a sociedade, tem a prerrogativa de participar da AACPM.

Explicitados estes pontos, voltando a história da Academia, ela foi então fundada na Georgia com uma associação profissional de gestores do setor público, que obtiveram a certificação de um dos programas acreditados pelo consórcio (LAUBSCH, 1988). Seus objetivos eram: unificar os gestores públicos certificados; encorajar a aceitação da gestão no governo como uma profissão definida, diante de um conjunto de conhecimento; promover critérios profissionais, educacionais e éticos na gestão pública; melhorar a comunicação, a cooperação e a coordenação entre as entidades públicas; fomentar a liderança por meio do exemplo e inovação; facilitar mudanças positivas para melhorar a entrega do serviço público.

Em fevereiro de 1985, os cinco Estados que inicialmente formaram o consórcio se encontraram em Atlanta para discutir a formação da Academia (WILLIAMSON, 2003). O objetivo era formalizar a academia para servir como organização central unificadora das sociedades dos Estados, como acontece com os contadores, que tem suas sociedades e sua academia, promovendo um tipo de guarda chuva necessário à organização profissional.

Importante ressaltar que toda essa organização só foi possível graças ao suporte dos membros do consórcio nos anos iniciais, que viram a necessidade de apoiar as sociedades estaduais e a Academia como forma de fomentar a troca de informações. Entretanto, após o apoio inicial para estruturar a AACPM, o trabalho de organizá-la ficou sob a responsabilidade dos próprios graduados.

Em 1989, foi revisada a missão da Academia, que persiste até hoje: promover com eficiência a gestão pública, por meio do estabelecimento de credencial para o gestor público certificado, com critérios reconhecidos para a prática profissional. (AACPM, 2002a).

Ao longo das entrevistas com a ex-presidente da Academia, a atual e a ex-presidente da Sociedade dos Gestores Certificados de Oklahoma, e um breve contato com o atual presidente da Academia durante o evento do Consórcio, ficou claro que eles acreditam muito na certificação, principalmente como forma de ampliar a rede de relacionamento e trocar experiência.

Em todas as falas, o principal ponto enfatizado era o intercâmbio de experiência:

o principal ganho da certificação é a troca de experiência. É muito bom. A gente divide, compartilha, ve que o problema da gente, não é só nosso, que tem mais gente que passa pelas mesmas questões. (EPA)

Eu já liguei para pedir informação para um membro da sociedade, que eu não conhecia, mas que também era certificado. Parece que a gente forma uma unidade, mesmo sem se conhecer, viemos do mesmo lugar. É só falar que sou certificada que as portas se abrem. (PAO)

Muitas vezes eu preciso me relacionar com pessoas de outras secretarias, aí eu vou ao banco de dados da sociedade e olho se tem algum certificado que é de lá. Se tiver, mesmo que não seja da área que eu preciso, eu vou e peço para a pessoa me indicar alguém. Sempre me atendem com boa vontade. Abre portas. (EPAO)

Os entrevistados também concordaram que a certificação é muito diferente do mestrado. Não houve nenhuma dissonância identificada nos discursos em relação a tudo o que foi dito pelos diretores e membros do consórcio. Entretanto, essas entrevistadas pouco sabem sobre o funcionamento do Consórcio ou do programa de certificação no seu próprio estado. Todas as perguntas feitas sobre como é feita a seleção das pessoas e dos professores, dentre outras, elas não sabiam responder. Sabiam apenas falar de sua própria experiência, sem se preocupar com o todo, com o processo do programa de certificação. Esse fato chama a atenção

principalmente porque a Associação mantém uma reunião anual dos certificados que acontece no mesmo local e logo em seguida da reunião anual do consórcio. O objetivo é justamente permitir a integração dos participantes certificados aos diretores dos programas de certificação, permitindo uma melhora na comunicação. Mas, pelo que foi observado pelos relatos, esse conhecimento integrado ainda está longe de acontecer.

4.2.5 Dados gerais da certificação norte-americana

Após apresentar o histórico da certificação norte-americana, o surgimento do Consórcio, da academia e pontuar algumas questões genéricas, neste tópico, é apresentado um compilado dos dados, no quadro 8, de cada um dos Estados que compuseram as unidades sociais de estudo das entrevistas e, posteriormente dados genéricos e amplos de uma pesquisa feita em 2007 pelo programa de certificação de Ohio.

QUADRO 8 - Comparativo dos estados que compuseram as unidades sociais de estudo das entrevistas

	Estado 1 Oklahoma	Estado 2 Missouri	Estado 3 Florida	Estado 4 Pensylvania	Outros Estados Geral⁷
Tipo de programa	Estado	Universidade	Universidade	Universidade	Aproximadamente 60% dos programas estão ligados ao Estado
Desde quando credenciadas pelo consórcio	1986	2007	1979	2009	O número de Estados credenciados pelo consórcio vem crescendo e até 2015 possivelmente todos participarão da certificação
No de pessoas certificadas	Aproximadamente 700	30	Aproximadamente 2000	Ainda não graduou a primeira turma	Em geral, o número de pessoas certificadas por ano varia de 20 a 30 por Estado.
Há alguma lei que regulamenta?	Não	Não	Não	Não	Apenas um Estado foi citado pelo Administrador do Consórcio como tendo uma lei que incentiva a participação na certificação
Há algum benefício para o certificado?	Em algumas secretarias há um bônus no salário de 5%	Não	Não	Não	Dentro do próprio Estado há variações, como é o caso de Oklahoma. No geral, não há benefício. Apenas um Estado foi citado como tendo o benefício de acréscimo de proventos.
Nível de atuação	Estado e Município	Estado	Estado e Município	Estado	A maioria atua apenas nos Estados, mas não há cláusulas que proibam a participação de representantes do município
Tem Ensino a Distância?	Não	Sim	Não	Sim	Os programas mais novos vieram com essa inovação, que parece ser a tendência
Número de pessoas por turma	25	30	25	30	Em geral varia de 20 a 30
Duração	24 meses	18 meses	18 a 24 meses	18 meses	9 a 36 meses

Fonte: Dados da pesquisa 2011

⁷ informação compilada a partir de documentos, entrevista com o Administrador e a secretária do consórcio e com observação.

Como mostra o quadro 8, a maioria dos programas ainda está ligada ao Estado, tendência que vem sendo modificada. Quando observamos a cronologia dos novos programas, observar-se que de 2000 para cá, as certificações que vem sendo abertas estão ligadas às universidades, este é o caso de dois dos programas que compuseram as unidades sociais de estudo das entrevistas. Outro ponto que chama a atenção é que até 2011 existem Estados que ainda não tem a certificação. Mas, quando observamos a curva de abertura, percebe-se um fortalecimento e um número significativo de programas que vem sendo credenciados de 1979 até o momento.

O número de pessoas certificadas, em geral, varia de 20 a 30 por ano, número que reflete a quantidade de participantes permitidos por turma. Como a maioria dos programas abre apenas uma turma por ano, o número de formandos por ano em geral é igual ao número de pessoas permitidas. No evento do consórcio, ouvimos casos raros em que alguns Estados eventualmente abrem mais de uma turma em um mesmo período, mas isso é exceção.

Todos os entrevistados afirmaram que não há nenhuma regulamentação legal no Estado em que atuam, obrigando ou beneficiando os servidores que são certificados. Todos colocaram que os benefícios são para a própria pessoa, que passa a desempenhar melhor seu trabalho e obter melhores resultados. Ainda que não exista uma lei, em um dos Estados, existem algumas secretarias que oferecem um bônus para as pessoas certificadas, que em geral é de 5% do vencimento. Observa-se que a autonomia de decisão em relação a possíveis benefícios está não apenas no Estado, mas nas secretarias.

Esse ponto foi colocado por nós em uma das mesas do congresso, e um comentário chamou a atenção:

Eu sei de apenas um programa que teve o apoio do governo que estabeleceu que todos os certificados receberiam um aumento, não me lembro bem de quanto. Sabe o que aconteceu: todo mundo queria fazer a certificação, mas as pessoas não tinham comprometimento, porque estavam ali apenas por causa do benefício. Eu sou contra mesmo. Acho que tem que ser assim. Não tem que ter nada não. A pessoa tem que fazer porque quer, porque ve vantagem, sabe que vai aprender. (Participante do congresso – representante de um dos 38 Estados)

O que se observa é que os programas tem muita autonomia e não há muitas restrições. Se algum Estado conseguir apoio político suficiente para ter uma lei, o Consórcio não se opõe. A mesma lógica é utilizada em relação ao nível de atuação dos programas e o Ensino a Distância. Sobre o primeiro item, o que se observou é que o foco dos programas é realmente o Estado, mas mesmo aqueles que hoje não atendem os municípios, não se oporiam em receber pessoas de outras esferas.

A gente ainda não teve gente aqui do município, mas se vierem serão bem vindos. É só que nunca fomos procurados. (DM)

A fala acima evidencia que não há pró-atividade em relação a conquista de um outro público. O objetivo tem sido de ampliar o atendimento dos servidores estaduais que atuam em outras cidades diferentes de onde o programa está localizado. Neste sentido, o Ensino a Distância (EAD) tem sido visto como uma alternativa interessante na questão da abrangência. Conforme colocado pelo Administrador e pela secretaria do Consórcio, alguns Estados são muito extensos e as secretarias já tem o gasto de liberar as pessoas que participam do programa de suas atividades diárias, pagam o curso e, se ainda tiverem que gastar com despesas de viagem, o custo fica muito elevado.

Imagina, eles já pagam o programa e já liberam as pessoas. Nosso curso é uma semana por mês, ou seja, imagina você pagar passagem aérea todo mês mais uma semana de hospedagem durante pelo menos um ano. Fica muito caro. Por isso, a maioria dos nosso alunos é daqui mesmo, da capital, o que é ruim. Precisamos ampliar. Mas, montar essa estrutura em outro lugar é muito caro. Então, a alternativa é Ensino a Distância. (DSO)

O que se observou é que a tendência a EAD vem sendo colocada em prática pelos programas sediados em universidades e é uma iniciativa mais recente, tendo começado em 2006. Ao que tudo indica, essa alternativa ampliará a possibilidade de participação de pessoas de outras cidades, uma vez que o custo com viagens será reduzido, não eliminado, pois alguns encontros presenciais ainda deverão existir.

Estamos implementando o EAD. É assim, os primeiros módulos e os últimos serão presenciais, assim as pessoas vão se conhecer e depois comemorar juntas o certificado. (DP)

Cabe ressaltar que mesmo com o EAD, uma parte presencial é fundamental, uma vez que um dos pontos enfatizados como positivos por praticamente todos os entrevistados, inclusive os gestores certificados, é a possibilidade de ampliar a rede de relacionamento e trocar experiências. Certamente esses dois pontos não são muito explorados no EAD. Assim, uma alternativa intermediária mostra-se capaz de manter os benefícios do curso presencial e a redução dos custos, ponto também importante, uma vez que em geral o valor do programa, conforme pode ser visto na figura 4, é pago pela própria secretaria.

O valor apresentado na figura 4, bem como os próximos dados referem-se a uma pesquisa feita pelo programa de Ohio e disponibilizada para nós pelo Administrador do consórcio. Tal pesquisa foi publicada em 2007 e resalta-se que nem todos os Estados participantes do Consórcio responderam as perguntas.

FIGURA 4 – Custo da Certificação em 24 programas - 2007

#	State	Cost of Enrollment
1.	Federal Gov't., Graduate School, USDA & Rutgers	\$5,500
2.	Ohio	\$5,000
3.	Illinois (active status)	\$4,872 - \$4,350
4.	Washington	\$4,825
5.	Alaska	\$4,285
6.	Texas	\$4,165
7.	Virginia	\$4,100
8.	Mississippi	\$3,500
9.	Iowa	\$3,500
10.	Alabama	\$3,420
11.	Kentucky	\$3,215 - 2,160
14.	Wisconsin	\$3,000
12.	Metropolitan Washington Council of Governments	\$3,000
13.	Idaho	\$2,835
15.	Kansas	\$2,700 - \$2,200
16.	Nevada	\$2,400
17.	Arkansas	\$2,180
18.	Arizona	\$2,150
19.	Utah	\$1,950
20.	South Carolina	\$1,850
21.	New Hampshire	\$1,820
22.	North Carolina	\$1,800
23.	Florida	\$1,484
24.	Oklahoma	\$1,380

Fonte: Certified Public Manager Program Across the Nation 2007 p. 6

Talvez pelo fato de não existir nenhum benefício para as pessoas certificadas, os custos do programa são pagos pela própria secretaria na qual o servidor trabalha. Houve relatos de alguns entrevistados dizendo que eventualmente aparecem pessoas que querem fazer o curso e pagar por conta própria, o que neste caso é bem recebido. Há também casos, em que a secretaria paga uma parte e o servidor paga a outra. Mas, pelo que foi observado e ouvido, a grande maioria é paga integralmente pelo Estado.

A figura 5 mostra o número de pessoas certificadas por estado e o ano de fundação do programa. Pela figura observa-se que de 1979 a 1990 foram fundados 7 programas em diferentes Estados. De 1991 a 1999 foram 8 programas. De 2000 até 2007 foram 5. Um não informou a data de fundação. Se compararmos com o número de 38 programas hoje em andamento, percebemos que houve um aumento significativo da década de 1990, em especial a partir de 2000.

FIGURA 5 - Ano de fundação dos programas e número de pessoas certificadas - 2007

#	State	Year Program Was Founded	Number of Graduates
1.	North Carolina	1981	1,729
2.	Arizona	1979	1,393
3.	Florida	1979	1,385
4.	Utah	1988	949
5.	Kansas	1993	800
6.	Kentucky	1986	771
7.	District of Columbia	1997	700
8.	Mississippi	1989	624
9.	Texas	1995	600
10.	Oklahoma	1986	398
11.	Ohio	1998	390
12.	Wisconsin	1993	316
13.	South Carolina	1996	265
14.	Arkansas	Not Provided	200
15.	Idaho	2000	140
16.	Iowa	2002	134
17.	MWCG	2001	100
18.	Federal Gov't., USDA	1996	47
19.	Nevada	2004	37
20.	Virginia	2002	35
21.	Alaska	1995	35

Fonte: Certified Public Manager Program Across the Nation p. 9

Já a figura 6 apresenta o número de horas requeridas em cada um dos programas. Ressalta-se que esses dados foram publicados em 2007, possivelmente obtidos em 2006, ou seja, pode ser que algumas alterações tenham ocorrido, principalmente no que se refere ao Ensino a Distância, que já é adotado por alguns estados, mas cujas horas não estão contempladas na figura.

FIGURA 6 - Número de horas dos programas - 2007

#	State	Classroom Hour Requirements*	Project Hours Required*	Total Program Hours Required
1.	Alabama	432	60	492
2.	Mississippi	301	varies	393
3.	Florida	256	78	334
4.	Kentucky	271	45	316
5.	Nevada	196	15	310
6.	North Carolina	273	28	301
7.	Alaska	300		300
8.	Arizona	228	40	300
9.	Arkansas	300		300
10.	Fed. Gov't., USDA	230	70	300
11.	Idaho	250	50	300
12.	Illinois (<i>active status</i>)	278	22	300
13.	Kansas	288	varies	300
14.	Louisiana			300
15.	MWCG	220	80	300
16.	Ohio	276	24	300
17.	Oklahoma	300		300
18.	South Carolina			300
19.	Texas			300
20.	Utah	200	100	300
21.	Virginia	274	26	300
22.	Washington		41	300
23.	Wisconsin	268	32	300

*Blank cells indicate no specific information was provided.

Fonte: Certified Public Manager Program Across the Nation p. 14

Sobre a duração dos programas, pela figura 7, há uma variação de nove a trinta e seis meses. Há que se ressaltar que no caso de Wisconsin, sete anos é o tempo máximo que alguém pode cursar o programa sem ser jubilado. Ou seja, neste caso, já está implícito o período máximo que alguém pode frequentar o programa.

FIGURA 7 - Duração dos programas de certificação - 2007

#	State	Length of Program in Months
1.	Alabama	18 to 24
2.	Arizona	14 to 16
3.	Arkansas	36 (average)
4.	Federal Gov't.- USDA	15 to 18
5.	Florida	24 to 30
6.	Idaho	36
7.	Illinois (active status)	18 to 24
8.	Iowa	17
9.	Kansas	12
10.	Kentucky	24
11.	Metropolitan Washington Council of Governments	12
12.	Mississippi	18 to 24
13.	Nevada	17
14.	New Hampshire	24
15.	North Carolina	24
16.	Ohio	24
17.	Oklahoma	24 to 36
18.	South Carolina	18
19.	Texas	14 or 21
20.	Utah	9
21.	Virginia	18 to 24
22.	Washington	24 to 36
23.	Wisconsin	18 months to 7 years

Fonte: Certified Public Manager Program Across the Nation p. 16

4.3 Comparativo entre Brasil e Estados Unidos – semelhanças e diferenças

Quando comparamos a certificação de Minas Gerais com programas de certificação do gestor público norte americano, podemos observar semelhanças e diferenças, conforme pode ser observado no quadro 9.

QUADRO 9 - Comparativo certificação Minas Gerais e Estados Unidos

	MINAS GERAIS	ESTADOS UNIDOS
Tipo	Realizado sempre por uma entidade externa: Universidade Federal	Realizado por universidades ou agências ligadas ao Estado
Foco	Função	Gestor público no geral
Público-alvo	Cargos comissionados	Supervisores e Gerentes públicos
Âmbito	Estadual	Estadual, mas não há restrição para receber participantes de outras esferas
Lei que regulamenta	Sim	Não
Benefícios	Continuar ocupando o cargo	Em algumas poucas secretarias há um bônus
Mapeamento de competências	Competências por função (Mapeamento funcional)	Competências gerais (Mapeamento para funções gerenciais públicas no geral)
Consórcio	Não existe um órgão regulador da certificação	Existe uma entidade que estabelece os parâmetros
Tipo de avaliação	Provas de conhecimento e avaliação comportamental	Programas de desenvolvimento com provas ao final dos módulos
Apresentação de projeto de aplicação dos conhecimentos	Não	Sim
Critérios de seleção dos participantes	Número de vagas por processo fechada. Se a procura for maior que a demanda, há seleção por currículo	A própria secretaria seleciona quem irá enviar ao programa. Em geral a entidade certificadora não seleciona ninguém. Aceita todos, desde que sejam gestores ou tenham potencial para exercer tal função.
Validade	2 anos, renováveis por mais 2	Não tem data de validade
Recertificação	Existe. Feita também pela UFMG. Foco em desempenho e entrevista	Ainda não tem
Responsável pelo custo	Estado	Em geral o Estado, mas há possibilidade do próprio participante pagar integral ou parcialmente o valor, o que eventualmente acontece

Fonte: dados da pesquisa

Um dos primeiros pontos que chamam a atenção é o fato de a certificação norte-americana ser “genérica”, ou seja, os programas são os mesmos para quaisquer funções gerenciais. Além disso, os exames são apenas parte do processo, sendo o foco programas de desenvolvimento, diferente do que ocorre em Minas Gerais, onde para ser certificado, o candidato precisa passar por provas que atestam conhecimento e comportamento, mas não passam por nenhuma capacitação voltada para a certificação. Além disso, nos EUA a avaliação final de praticamente todos os programas é um projeto aplicando tudo o que foi aprendido à realidade de cada participante, inclusive com mensuração de resultado.

Talvez a razão dessa diferença esteja no fato de que no Brasil o público alvo é apenas de gestores de cargos comissionados. Assim, a certificação aqui é customizada por cargo, a partir da elaboração do mapa funcional, o que se por um lado implica em uma especificidade, por outro significa a oportunidade de realizar um processo totalmente voltado à realidade da função. O mapeamento da função realizado é feito de uma forma que há a criação de uma espécie de espaço público no qual é garantido a possibilidade de diálogo, conforme descrito no capítulo sobre o caso de Minas Gerais, como a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1987) preconiza. Esse momento de discussão é feito *a priori* para definição das competências. No caso dos EUA, não há esse momento antes, mas foi enfatizado pelos entrevistados, inclusive pelas pessoas certificadas, que existe um momento de discussão e troca de experiências que ocorre ao longo do processo. Esse ponto será melhor explorado nos pressupostos de avaliação que apresentamos no próximo tópico.

Ainda considerando o fato de a certificação em Minas Gerais ser apenas para os cargos comissionados, talvez por essa razão, uma vez que a legitimidade precisa ser garantida, a entidade certificadora é uma Universidade Federal, de modo que o processo é realizado totalmente fora do Estado, sendo essa uma prerrogativa importante apontada por praticamente todos os entrevistados. Nos EUA, o processo pode ser feito tanto por uma universidade quanto por entidades ligadas ao governo. Não há restrições e nem prerrogativas quanto a este fato.

Essa questão dos cargos comissionados pode ser também a justificativa para que no Estado exista uma lei que regulamente a certificação, onde o benefício é a ocupação do cargo. Já nos EUA, não existe uma lei que regulamenta, mesmo porque o foco, como já colocado anteriormente, é nos gestores no geral, sendo a capacitação a ênfase maior do processo. Naquele país, o máximo que vimos foi algumas secretarias que dão bônus aos certificados, o que não é muito bem visto pela maioria dos diretores entrevistados, segundo os quais o benefício salarial pode estimular pessoas que não tem interesse em se preparar a passar pelo programa. Isso porque o foco é o desenvolvimento, não está atrelado à continuidade no cargo, mas sim ao melhor desempenho na tarefa.

Como não há exigência legal para continuação no cargo, a seleção dos candidatos nos EUA em geral é feita pelas próprias secretarias, segundo inúmeros diferentes critérios, adotados individualmente por cada uma. Já em Minas Gerais, existe um número máximo de pessoas que farão o processo e a seleção é feita pela entidade certificadora a partir de critérios previamente definidos e publicados em edital. Entretanto, cabe ressaltar que é garantida vaga a todos os ocupantes dos cargos que estão sendo certificados, uma vez que a partir do processo, o certificado será exigido para continuar naquela posição. Ressalta-se que o processo em Minas é aberto a todos, como nos EUA, mas aqui, como existe limite de vagas, é bem raro que pessoas da iniciativa privada, de outras esferas ou de outros cargos distintos daquele que estão sendo certificados, participem da certificação. Nos EUA ainda que exista limite de vagas por turma, as agências certificadoras não restringem a participação. E caso haja uma demanda maior, há a possibilidade de abrir outras turmas.

Ainda que existam essas diferenças nos critérios de seleção, os custos dos processos tanto em Minas Gerais quanto nos EUA são pagos pelo Estado. Entretanto, enquanto aqui não existe a possibilidade de o próprio candidato pagar para participar do processo, naquele país existe a possibilidade de qualquer pessoa que tenha interesse em participar dos programas arcar com as despesas individualmente, o que segundo os entrevistados é raro, mas já aconteceu.

Outro ponto que merece destaque em relação aos programas investigados, refere-se a validade da certificação. Em Minas Gerais, o certificado é válido por dois anos, renováveis por mais dois. Após esse período existe a recertificação, com a validade por igual período, mas com um processo mais centrado na avaliação de desempenho dos candidatos já certificados. Nos EUA, não há validade, o que vem causando incômodo, como observado no congresso da certificação norte-americana. Foi criada uma comissão para discutir como criar uma recertificação naquele país, uma vez que lá esse processo não está centrado em exames. Ou seja, seria uma alternativa montar programas de capacitação mais avançados? O que isso representa ou significa? Essas são algumas das questões que vem sendo discutidas pelos membros do Consórcio.

Apontadas algumas das principais diferenças, é imperativo ressaltar como o apoio político é apontado por todos os entrevistados e pela literatura norte-americana como sendo primordial para a certificação. Nos EUA, a própria criação do Consórcio ocorreu em um momento no qual o presidente da época, Jimmy Carter, estava à frente do país e apoiava a iniciativa. Em Minas, Gerais foi devido ao apoio do então vice-governador do Estado, hoje governador, que a iniciativa foi colocada em prática.

Em ambos os casos, há uma busca por legitimidade, mas de formas diferentes. Aqui, ela é dada pelo fato de a entidade certificadora ser uma instituição externa, reconhecida por notório saber e o Estado não interferir no processo. Esse fato aliado a uma lei delegada tenta garantir o reconhecimento da iniciativa. Nos EUA acontece um fenômeno diferente, pois a busca pela legitimidade ocorre de outra forma, uma vez que lá a criação de leis não é bem vista, já que espera-se que as pessoas procurem a certificação por conta própria. Não se quer “obrigar” as pessoas a participar, o objetivo é que elas próprias reconheçam na iniciativa uma possibilidade de melhorar sua forma de atuar.

A comunicação é outro item muito importante em ambos os casos, pois tanto nos EUA quanto em Minas Gerais, ainda que aqui exista a lei aqui, espera-se que as pessoas saibam o que é a certificação, valorizem a iniciativa e queiram participar, o que efetivamente dá legitimidade.

Nos Estados Unidos, foi criada uma comissão para verificar como melhorar a comunicação tanto com os certificados, os servidores e a sociedade no geral, pois quando isso acontecer, a demanda aumentará e o reconhecimento efetivamente ocorrerá. A discussão naquele país perpassa ainda a necessidade de os programas propiciarem efetivamente uma melhora visível no trabalho realizado pelas pessoas certificadas. Quando a diferença do antes e depois do certificado for visível e mensurável, acredita-se o reconhecimento será consequência natural. Ou seja, o foco lá não está na comunicação em si, mas em como melhorar os resultados e tornar os servidores que foram certificados melhores que os outros, sob o ponto de vista comportamental e de resultados mensuráveis.

Em Minas Gerais a comunicação da entidade certificadora perpassa em como conseguir a adesão e reconhecimento do servidor público. Cabe mais ao Estado a preocupação de utilizar a certificação como forma de legitimar suas ações junto à Sociedade. Ou seja, enquanto nos EUA, as entidades certificadoras esperam obter legitimidade a partir da sociedade, aqui a entidade busca a adesão do servidor, cabendo ao Estado a busca do reconhecimento na sociedade.

Segundo Hays e Duke (1996) o futuro da certificação do gestor público está diretamente ligado à capacidade que esta terá que conseguir o respeito e distinção como um verdadeiro programa que atinge resultados e percebido com prestígio, reconhecimento e recompensa.

Apesar dos obstáculos descritos por alguns autores relativos à certificação norte-americana, tais como Conant e Housel (1995), Finkle (1985) e Hays e Duke (1996), conforme observado, os programas acreditados pelo consórcio continuam a crescer. Segundo Conant e Lado (1991) e Hays e Duke (1996), os fatores que contribuem para a criação desses programas incluem o desejo de preencher gaps em treinamento do setor público, promover um incentivo para a educação continuada, certificar oficialmente as competências dos gestores e melhorar as práticas de gestão, focando o desenvolvimento das atividades dos servidores.

As entrevistas foram realizadas nos EUA no auge da crise norte-americana e esse fato foi trazido para a discussão. Quando perguntados sobre como a certificação vinha sendo afetada pela crise, as perspectivas e obstáculos, todos os entrevistados disseram que a crise reforça a importância de se terem os programas, pois com a redução de servidores, que estavam sendo demitidos, aqueles que ficavam precisavam ser ainda melhores, pois deveriam fazer o mesmo trabalho com uma quantidade menor de colaboradores. Nesse sentido, o orçamento desafia o ambiente gerencial a fazer mais com menos, melhorando a eficiência, eficácia e as competências dos gestores públicos, o que torna ainda mais viável a certificação.

Cabe ressaltar que todas essas questões apresentadas convergem para a necessidade de um estudo que mostre o impacto da certificação. Conforme um dos entrevistados:

Até hoje não foi feito nenhum estudo oficial sobre o impacto da certificação. Já está na hora. A certificação existe há muito tempo e temos que provar seus efeitos. Quem sabe não fazemos um estudo em conjunto? (DFP)

Toda a complexidade dos dados apresentados mais a dificuldade ocasionada pela busca por legitimação refletem como a formação gerencial é difícil de ser realizada. Diante dos dados apresentados, observamos que, na realidade, a partir do conceito já apresentado do é Formação para Adorno, estamos diante de processos de profissionalização de gestores públicos ligados a semiformação. E é a partir dessa constatação que discutiremos os dados apresentados.

5 DISCUSSÃO DOS DADOS SOBRE CERTIFICAÇÃO: FORMAÇÃO OU SEMIFORMAÇÃO?

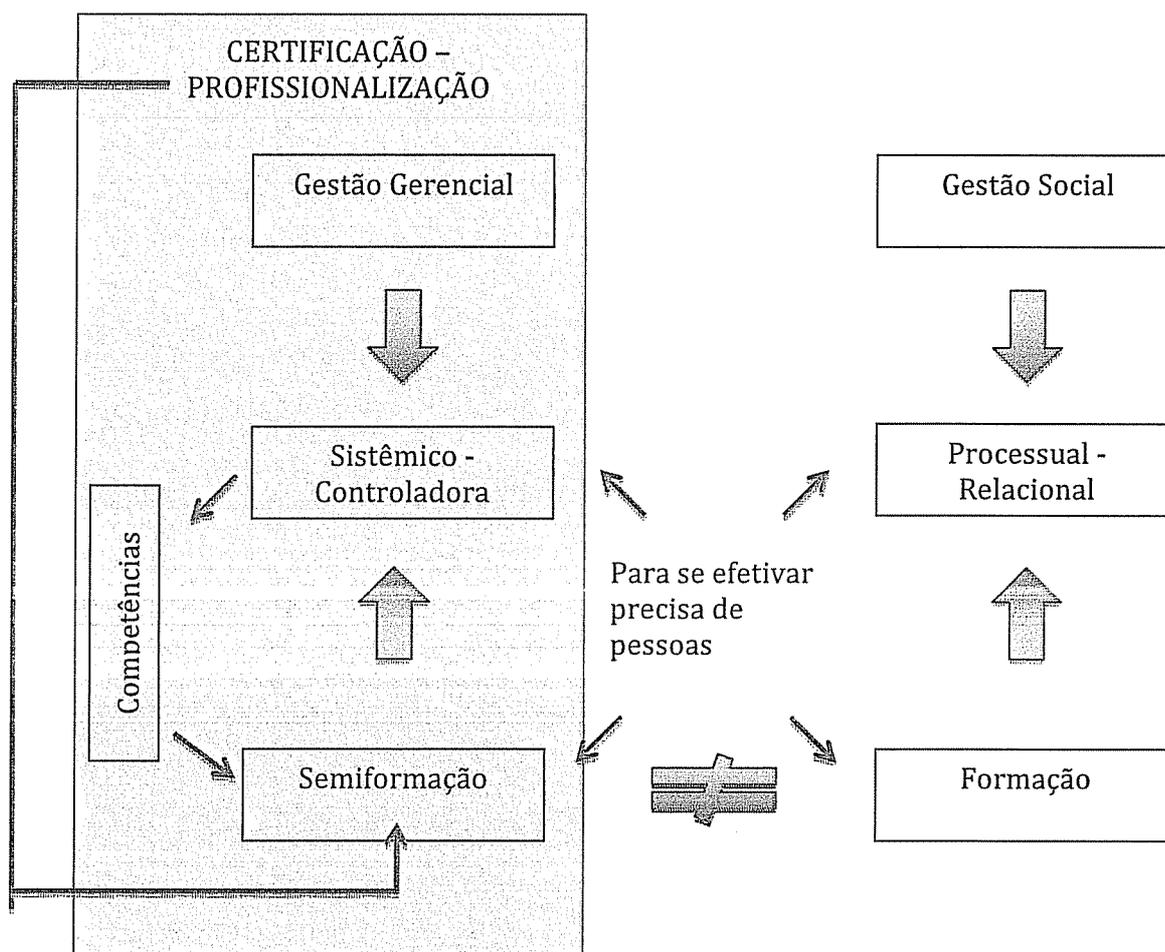
Diante de todo o exposto, percebem-se algumas questões que emergiram dos dados, tais como a importância do apoio político, a inserção das competências em ambos os processos, a dificuldade de implementação da certificação, a dificuldade de avaliação nos módulos da certificação, a importância de professores preparados e do aspecto comportamental.

Acreditamos que a descrição e análise comparativa dos dados tenha um aspecto relevante, pois permite a reflexão e comparação de dois grandes modelos, o que gera um aprendizado. Entretanto, devido ao nosso posicionamento epistemológico e metodológico, não estamos buscando o que está aparente na “média”, pois o próprio Adorno apregoa que devemos ver o que está fora da curva.

Assim, no fragmento estudado, cuja descrição foi feita no item anterior, enxergamos que a formação do gestor público tem sido tratada muito mais sob o ponto de vista da profissionalização, que percebemos estar ligada à semiformação, do que como *Bildung*. Além disso, o objeto mostrou que a gestão que prepondera nos casos estudados é a forma sistêmico-controladora. Ainda que exista algo de processual-relacional no caso norte americano, especialmente na vontade de alguns, que se reflete no discurso, na prática o processo é voltado para a forma sistêmico-controladora. Por outro lado, também em Minas Gerais temos algo de processual-relacional, mas também não é essa a gestão realizada.

De forma resumida, por meio do nosso suporte referencial, observamos o que está refletido na figura 8.

FIGURA 8 – Referencial Analítico da Tese



Fonte: Elaborado pelas autoras

Conforme já explicitado anteriormente, acreditamos que a gestão social se relaciona à gestão na prática ou processual-relacional, como chama Watson (2005). A partir da descrição do fragmento estudado, iremos agora apresentar quais são os pontos que entendemos estar fora da curva e que nos fizeram chegar na constatação de que a certificação, associada aqui à profissionalização, leva a semiformação e pessoas semiformadas, no sentido Adorniano, são capazes de gerir de forma gerencial.

Se o objetivo é ter um gestor capaz de realizar a gestão pública, voltada para o social, condizente com a lógica processual-relacional, a adoção da profissionalização entra em conflito com uma expectativa de um gerente mais emancipado, mais formado. Verificamos que a gestão social só pode ser alcançada por meio de pessoas formadas, ou seja, ao examinar o fragmento, chegamos à conclusão de que o distanciamento entre a gestão social e gerencial ocorre devido a ênfase na profissionalização, que está centrada na semiformação. Por isso, é contraditório esperar um gerente mais bem formado, usando a profissionalização.

Existem dois elementos que se destacam na análise, que serão explorados e que nos fizeram chegar à conclusão de que a certificação está voltada à semiformação: primeiro que existe um discurso processual-relacional que não se concretiza na prática, pois a profissionalização está relacionada à gestão sistêmico-controladora; E segundo que existe um referencial no caso brasileiro e nos Estados Unidos, que tem nas competências o ponto de partida, sendo esse um ponto questionável, que reforça a semiformação. Isso porque a restrição do processual-relacional é também em virtude de ter na competência, o ponto de partida. Essa é a contradição. É o que vamos discutir a seguir.

5.1 Dicotomia gestão processual-relacional versus gestão sistêmico-controladora – o discurso versus a prática

Apresentaremos agora as contradições que fazem com que a certificação reforce o sentido da semiformação, associada à profissionalização. Observamos que o discurso das pessoas entrevistadas está no processo, no entendimento da noção de competências, em como avaliar as pessoas. Ao longo das entrevistas realizadas, percebemos que os entrevistados refletem sobre essas questões. Entretanto, os dados apresentados mostram que o sentido dado a certificação está associado à instrumentalização, em como “ajustar” as pessoas a uma prática que melhore os resultados, conforme pode ser observado no QUADRO 10.

QUADRO 10 – Variáveis Sistêmico-controladoras nas Certificações EUA e Minas Gerais

ESTADOS UNIDOS	MINAS GERAIS
Ainda que o processo seja geral, o conteúdo abordado é voltado para temas já validados e que são tidos como essenciais a todos os gestores	A certificação é realizada por função, o que reforça a fragmentação e o controle
Existem os módulos de desenvolvimento, entretanto, as avaliações ao final são técnicas e voltadas para questões que foram “ensinadas”	O processo é realizado apenas por meio de avaliações
Falta integração entre as políticas de RH	Ainda que algumas pessoas estejam atentas a questão, não existe integração dos processos e projetos de RH
Não existem critérios para seleção das pessoas, que ocorre de forma aleatória e de acordo com vontades políticas	Mesmo que seja aberto a todos, a seleção de quem participará do processo devido ao número restrito de vagas é feita a partir de um padrão prévio que visa estabelecer os potenciais candidatos
Não existe um mapeamento construído a partir dos participantes. A referencia também são as competências, mas ninguém sabe ao certo como foram construídas.	É realizado mapeamento para entender a função. O produto gerado serve de padrão ou referencia para o tipo ideal de gestor que se busca, o que reforça o caráter controlador
A mudança das diretrizes que antes eram centradas em áreas funcionais para as competências não trouxe sequer alteração nos módulos. Ou seja, foi apenas uma mudança formal, no papel	As dinâmicas de grupo tentam trazer o sujeito para o processo, mas ele é avaliado conforme um padrão

Fonte: Dados da pesquisa

Quando a descrição do processo de certificação é feita, ainda que tenhamos percebido uma preocupação no discurso em dar voz aos participantes, de fato não se percebeu isso em ambos os processos. Muito embora existam ações pontuais voltadas ao processual-relacional, a descrição dos dados mostrou que a centralidade da certificação está nas funções gerenciais, voltadas para a visão de controle do processo.

Ou seja, existe uma contradição nos discursos. Se de um lado, o processo está calcado em práticas instrumentais, gerenciais, de outro, o objetivo final está, na fala dos entrevistados, ligado a uma questão mais processual-relacional, que não se concretiza na prática.

Como tratam Watson (2005), Lapierre (2005), Mintzberg (2010), o processo de aprendizagem é fundamental para que efetivamente tenhamos um gestor que consiga interagir a partir de sua experiência, gerando um ambiente propício ao diálogo e autenticidade. Mas, é importante ressaltar que estamos falando de um processo de aprendizagem congruente com os conceitos até aqui trabalhados. Por essa razão, resgatamos o que significa formação para os frankfurtianos, em especial Adorno.

O que observamos na certificação é que esse processo de aprendizagem nem sequer ocorre no caso de Minas Gerais, pois o processo está todo centrado em avaliações. Por outro lado, nos Estados Unidos, mesmo tendo como foco a aprendizagem, ela está voltada para aspectos técnicos da função do gestor. Ao analisar as disciplinas e o conteúdo, percebemos uma preocupação no meio, em repassar procedimentos e técnicas de como a gestão deve ser realizada. Talvez nesse sentido, o que seria mais adequado do que apenas as avaliações, torna-se ainda mais complexo, pois há uma tentativa de adaptação do sujeito que é ainda maior do que no Estado de Minas Gerais.

Ainda sim, precisamos considerar que merece destaque o fato de haver uma tentativa de se dar voz aos participantes, de tentar aproveitar a experiência das pessoas que ali participam. O problema é que essa experiência é analisada e direcionada à luz de técnicas já existentes.

Outro ponto que ficou visível e merece destaque é que estamos falando da função de gestor público, o que nos fez refletir sobre a real necessidade de se ter processos divididos por função ou se estamos falando do gestor em geral. Nos Estados Unidos há o entendimento de que ainda que o contexto varie, a função gerencial é a mesma. Assim, será que há necessidade de se fazer um processo de certificação por função, sendo que o principal é a função processual-relacional do gestor? Essa discussão já vem sendo feita com o governo do Estado de Minas Gerais.

Por outro lado, apesar desse ponto estar aparentemente superado na fala dos entrevistados norte americanos, uma vez que lá a certificação é geral, não focada em uma única função, a forma de realizar os módulos, conforme descrito, privilegia o instrumental, seja no processo de seleção das pessoas, que irão participar do processo, seja na forma de se avaliar os participantes. O que se depreende de algumas falas é que sequer há em algumas secretarias, um processo claro de escolha das pessoas que participarão do processo, o que pode formentar indicações mais políticas. Além disso, ainda que a avaliação também seja tratada no discurso como algo que deve ser feito, privilegiando o conhecimento tácito, o fato é que todas as provas a que tivemos acesso, tratam de conhecimento funcional, voltado apenas para conhecimento formal ou a aplicação desse.

Ou seja, muito embora aparentemente os Estados Unidos estejam “avançados”, pois enxergam a questão da gestão, pelo menos no discurso, como algo compatível ao processual-relacional, na prática isso não é realizado. Ainda que no discurso os entrevistados norte-americanos demonstrem aparentemente uma preocupação com a formação, tendo todos os envolvidos nas entrevistas se assustado quando disse que no Brasil temos apenas exames comportamentais e de conhecimento, se a idéia é a formação do gestor no sentido amplo, por que utilizar provas tão instrumentais? Por que selecionar de uma forma que não envolve todos os interessados? Por que dividir em módulos tão enquadrados em tópicos específicos? Por que utilizar os mesmos pressupostos para nortear todos os processos de diferentes Estados? Por que quando houve alteração das grandes áreas funcionais para competências, praticamente não houve alteração no desenho dos cursos? E mais, de onde saíram as competências que subsidiam a elaboração dos módulos, se nenhum dos entrevistados soube sequer como esse processo foi feito?

Assim, essas questões partiram das seguintes reflexões: a primeira é que o ponto de partida dos módulos nos programas norte americanos foi alterado de áreas funcionais para competências. No entanto, parece que essa “evolução” a que se pretendeu ficou restrita ao papel, pois ao perguntar sobre as alterações que ocorreram nos programas nos últimos sete anos, todos foram unânimes ao dizer que as alterações foram muito pequenas ou não foram

feitas. A segunda é que seis dos entrevistados sequer sabiam quais eram as competências e quais eram as áreas funcionais que existiam anteriormente.

Em Minas Gerais, de outro lado, a utilização do mapeamento funcional no início do processo é algo que merece destaque, porque o envolvimento das pessoas, inclusive dos ocupantes do cargo, já permite um aprendizado para todos. Nos Estados Unidos, não foi encontrado nada de semelhante. Entretanto, em Minas Gerais, a utilização do produto gerado pelo mapeamento funcional, talvez seja um dos fatores que mais reforcem a ênfase na forma de gestão sistêmico-controladora. Isso porque o produto final serve como subsídio para o padrão que se espera obter dos candidatos. Ele é a referência a partir da qual os candidatos são avaliados. Mas, ao colocar esse padrão, a experiência e a autenticidade associadas à formação ficam reduzidas.

Cabe também ressaltar que o processo mineiro não é integrado às outras políticas de RH do Estado, apesar de ao mesmo tempo pretender ser uma revolução em relação a elas. O mesmo acontece nos EUA, com uma grande diferença: essa questão em momento algum aparece como incômodo à maioria dos entrevistados norte americanos. No entanto, algumas pessoas no Estado de Minas Gerais se mostram atentas a esse fato, o que talvez já represente certo avanço.

Também merece destaque o fato de que aqui o gestor é “obrigado” a passar pela certificação, caso contrário, não poderá permanecer no cargo. Ou seja, existe o caráter punitivo. Esse ponto reforça o caráter do controle, o que vai contra os preceitos do processual-relacional. Nos Estados Unidos, observa-se que os gestores, para se manterem no cargo, não são obrigados a fazer o processo. Isso seria um avanço em relação à nossa realidade, não fosse o fato de o processo seletivo lá ser bastante aleatório e livre de discussões entre as próprias pessoas que gostariam de participar. Como uma determinada secretaria “seleciona” duas pessoas entre várias possibilidades? Praticamente nenhum entrevistado soube descrever esse ponto, tendo as indicações políticas se destacado nesse ponto, o que é justamente o que se pretende evitar em Minas Gerais.

Colocadas as questões que permearam a análise, é importante refletir sobre a formação ou profissionalização do gestor público a partir da pesquisa realizada: algo sistêmico-controlador. Ainda que alguns entrevistados, de certa forma, expressem o caráter processual-relacional da natureza do trabalho gerencial, o que ambas as certificações fazem na prática, conforme foi observado, é tratar de um “suposto saber” sobre o que é tal função, uma vez que existe uma pretensão de que é possível identificar as características nas pessoas e dizer que são certificadas, ou aptas, a exercerem determinadas atividades.

Ainda que em ambos os processos, existam pessoas atentas ao trabalho do gestor, entendido de forma processual-relacional, ficou claro que os casos possuem uma “moldura” de referência para adequar as pessoas. Nosso processo de mapeamento é processual-relacional, mas e o restante? A certificação no caso norte-americano também não é mais processual, pois sua perspectiva didática, por exemplo, também é de enquadramento.

Diante do exposto, percebemos que, na realidade, a certificação volta-se para a Semiformação, pois está mais centrada na gestão sistêmico-controladora, na qual há ênfase nos instrumentos necessários a uma boa gestão, do que propriamente em estimular os gestores a pensarem de forma autêntica e diferente. E quando pensamos em enquadramento, percebemos que talvez um dos pontos que mais mereçam destaque diz respeito ao uso das competências para subsidiar ambos os processos pesquisados, bem como todos os outros que perpassam a política de profissionalização do gestor público.

Assim, cabe ressaltar que a certificação é apenas a ponta do iceberg, pois podemos abordar a questão dos recursos humanos no Estado de forma mais abrangente. Esse caráter desintegrador que a certificação atualmente assume no Brasil e mesmo nos EUA, deixou claro que podemos tomar como referência um particular para compreender um universal, como os frankfurtianos recomendam. A partir de um fragmento, a certificação, foi possível enxergar a realidade toda, como um holograma cujas partes sempre contêm a imagem final. Ainda que exista a intenção de alguns membros do governo de tornar as políticas integradas a partir da

certificação, de fazer a certificação alinhar-se com a capacitação, tal vontade é latente e tais sujeitos são “pontos fora da curva”.

Diante do exposto, entendemos que as competências hoje, em suas mais variadas formas, coexistem em diferentes processos de RH. Isso porque, na maioria das vezes, na gestão gerencial, tratar de recursos humanos, significa, na maioria das vezes, fazê-lo a partir da perspectiva das competências.

Diante do observado nos casos pesquisados, a semiformação é reforçada pelas variáveis sistêmico-controladoras utilizadas nas certificações estudadas. Isso também ocorre porque o ponto de partida são as competências. Isso ocorre porque o foco neste caso é apenas de criar pessoas mais próximas a um padrão, apesar do discurso ser a busca de um profissional que sabe ser. Assim, se trabalharmos com a noção de competências, estamos na verdade reforçando a racionalidade instrumental, o que é oposto ao projeto de educação para emancipação, proposto pelos frankfurtianos. Por essa razão, acreditamos que o fato de as competências serem o ponto de partida e também o de chegada da certificação, reforça o caráter sistêmico controlador, que por sua vez, está ligado à semiformação. Dada essa importância no início e no final do processo, será dado um destaque a esse ponto no próximo item.

5.2 A ilusão das competências: o ponto de partida e de chegada do falseamento da formação

Ao analisar a educação como um fenômeno da Indústria Cultural, Adorno acabou por denunciar o caráter deformador que ela tem na sociedade capitalista. Sua proposta delatava a deformação da consciência decorrente da Indústria Cultural, o que de certa forma permite afirmar que ele não foi pessimista e muito menos conformista. Segundo Zuin (1998), Adorno faz alusão ao processo de debilitação da dimensão da resistência, ao mesmo tempo em que a dimensão instrumental recrudescer.

Um dos momentos marcantes na caracterização da Teoria Crítica é o desdobramento de sua atividade de negação. Pelas tendências críticas, segundo Marcuse (1988) quando há indícios positivos da verdade que aparecem ao senso comum o que se tem, na realidade, é a negação da verdade, sendo que esta só poderá de fato ser estabelecida pela destruição daqueles. Nesse sentido, cada coisa para ser o que é, deve vir a ser o que não é.

É justamente nesse sentido, com o objetivo de fugir de fetiches e principalmente questionar aquilo que ofusca o poder da consciência, é que a partir dos nossos estudos embasados pela noção de gestão emancipada, autêntica e a noção de formação nos frankfurtianos, principalmente Adorno, defendemos que tratar de formação de gestores públicos não é tentar assimilar apenas a noção de competência no interior desses conceitos. Na realidade, o que defendemos aqui é que competência, ponto de partida e chegada da certificação, está ligada à semiformação.

Para entender essa hipótese, resgatamos a idéia de Adorno (1989) sobre romper a via da conceituação no âmbito do pensamento identitário, sem abandonar o conceito. Nesse sentido é que Maar (2006, p.134) afirma que “o intento de Adorno consistia em criticar a dialética idealista “por dentro”, acompanhando o que seria uma crítica à razão instrumental, no âmbito interno à racionalidade, nas relações entre conceito e coisa. Para Adorno (2009, p.195), “a dialética negativa deslinda no pensamento o que ele não é e, com isso, mostra ao pensamento o que ele, de fato, deve ser.”

Apenas entendendo o conceito pelo conceito e sua historicidade, conseguiremos explicar porque defendemos a idéia de que a noção de competências está intimamente ligada à semiformação de Adorno. a partir da historicidade e conceito resgatados sobre competências e valendo-se do entendimento da Teoria Crítica sobre formação e emancipação, tem como objetivo precípua apresentar as inconsistências da associação dessa noção à formação de gestores.

Diante do exposto, percebe-se que o “conhecimento” vem adquirindo papel de destaque nesse processo de redefinição societal, incluindo a certificação, corroborando com a idéia de que a educação, nesse caso não apenas restrita a esfera formal, vem assumindo um papel de destaque na formação, ou melhor, semiformação dos gestores.

Diante de todo o contexto apresentado, é importante salientar, conforme afirma Manfredi (2002), que as relações entre escola e trabalho e a emergência do modelo de competências ocorrem em um contexto de contradição. Essa dialética ocorre porque ao mesmo tempo em que se processaram grandes transformações no campo da tecnologia e ciência, há o aumento do desemprego, a redução das oportunidades de emprego estável e o aumento do temporário. É a submissão cada vez maior do sujeito ao modo de produção capitalista, à indústria cultural, à semiformação. Reforça-se a necessidade de adaptação. O objetivo é o sujeito conforme um padrão. Isso fica muito evidente nos processos de certificação estudados. No caso brasileiro, por exemplo, mesmo o mapeamento funcional sendo feito de forma participativa e autêntica, o produto dessa etapa é justamente um padrão, a partir do qual as pessoas serão avaliadas e ditas competentes ou não a ocuparem determinada posição. Talvez a certificação nos Estados Unidos seja ainda “pior” em um certo sentido, pois o padrão lá construído sequer contou com a participação dos envolvidos, ou com representantes de diferentes Estados.

Isambert-Jamati (1998) argumenta que o especialista competente é aquele no qual são reconhecidas capacidades em determinado campo do conhecimento, o que marca a divisória entre os que são capazes e os não preparados, o que acaba sendo um fator de inclusão/exclusão. Assim, a “culpa” do desemprego é sempre do indivíduo, que não se preparou, não se adaptou, não se enquadrou ao padrão desejado. Igualmente a “culpa” do certificado ou não, nesse sentido, apenas no caso brasileiro, é também do próprio gestor, que não está próximo do padrão estabelecido.

Toda essa situação gera sujeitos cada vez mais adaptados, pois a autonomia, a dissidência, a emancipação não é útil. Diante de todo o exposto, percebe-se que o conceito de competência, pela sua historicidade e pelo seu próprio conceito está submetido à semiformação. O que

interessa é o indivíduo cujas competências agregam valor à organização. O que fica claro é que a busca pelas competências e, conseqüentemente, pela certificação, não é solução e sim um sintoma claro de um mundo cada vez mais administrado.

O que se observa na evolução da qualificação para a noção de competências é que ambas carregam em si a noção da utilidade. Talvez neste sentido, a noção de competências seja ainda mais voltada a semiformação que a de qualificação, porque se antes o que interessava era o sujeito apenas qualificado sob o ponto de vista do conhecimento formal, a partir do momento em que se observou que isso não era mais suficiente para garantir a mais-valia, passa-se a ter a necessidade do sujeito que *sabe ser*, mais próximo de competências que geram também um estilo de comportamento mais próximo de um padrão. Com isso os gestores, especialmente em Minas Gerais voltam-se para si mesmos, preocupados em como passar no processo de certificação, o que amplia a padronização do sujeito, a conformidade do mesmo.

Essa questão é muito complexa, pois passa-se a ter o controle de praticamente todas as esferas da vida individual e social. Durante o trabalho, nos momentos de descanso, que agora devem ser utilizados para adquirir mais conhecimento, sempre pensando se aquele conhecimento será necessário ao trabalho. Reifica-se, coisifica-se o conhecimento. É a supremacia da racionalidade instrumental, transformando cada vez mais o “conhecimento” em poder. Nesse sentido, o sujeito, em especial o gestor público, tem que freqüentar determinadas escolas, ter determinada trajetória, e agora, ser também certificado, ou legitimado. O desenvolvimento da competência criatividade ou o foco em resultado, por exemplo, não é feito porque se tem vontade de aprender, não parte de dentro, parte de fora. Então, desenvolvo comportamentos porque o mercado ou o Estado exige. Porque eu tenho que. Porque a certificação exige. E as exigências vem de fora.

Quando analisam as competências a partir dos frankfurtianos, confrontando seu conceito e historicidade com o resultado revelado, percebe-se que as certificações, tais como apresentadas na subseção anterior, tornam-se inócuas, sob o ponto de vista da gestão social,

pois no final o que se observa é que todas as correntes partem de um mesmo ponto e chegam ao mesmo lugar, um padrão, que pretende enquadrar os gestores públicos.

O que se observa é o controle cada vez maior do sujeito. O *saber ser* é para certificar em conformidade a um padrão, não para transformar. Isso porque, no sentido que o conceito de competências apregoa, o sujeito não tem que saber ser para enxergar a realidade, tentar negá-la, mudá-la; tem que saber ser para ser útil ao Estado, para adaptar-se cada vez mais ao padrão, para tornar-se apto ou certificável. Ao resgatar os conceitos e historicidade das competências, desvela-se o seu real teor, que é adaptar cada vez mais o sujeito, que, sob pressão cada vez maior, naturaliza eventos cotidianos voltados para decisões baseadas, muitas vezes, em aspectos apenas econômicos, o que vai na contramão da gestão social. Assim, justifica-se a exclusão. Afinal o sujeito que não *sabe ser* não merece ser certificado.

É ainda interessante observar que o discurso apregoa a diferença entre os sujeitos. Quero um sujeito competente, que *saiba ser* e esse é o diferencial e a justificativa de exclusão do outro. Entretanto, o que se percebe é que os sujeitos competentes são cada vez mais iguais entre si, em verdade, não se busca o novo, se busca alguém moldado segundo um padrão, no caso de Minas Gerais construído coletivamente e no caso Norte americano a partir de poucas pessoas. Busca-se alguém formado em determinadas escolas, que fale tais idiomas, que frequente determinados restaurantes, clubes, que tenham os mesmos amigos. É o mundo mais reificado do que nunca. É a suposta primazia do conhecimento como fator de inovação, quando, em verdade, não se tem o novo, mas sim o mesmo, o igual, o que atende a determinados padrões.

É preciso enfatizar que para Horkheimer, o Iluminismo objetivava livrar os homens do medo e torná-los senhores, conforme lembra Pucci (1994, p.20). Assim, a razão, a ciência e a tecnologia desenvolvidas por Galileu, Bacon e Descartes no início da era moderna visava antes de mais nada libertar e emancipar o homem do tradicionalismo ignorante da idade média, da “irracionalidade” que justificava a divisão dos homens em nobres e não nobres. O que se percebe é que essa “irracionalidade” se imbricou no discurso, ficando mais perversa e mais cruel, pois vem de dentro e agora justifica não mais a divisão dos homens em nobres e

não nobres, mas justifica a exclusão, justifica os competentes e os não competentes, os certificados e os não certificados. O discurso aprimorou-se, transformou-se e hoje se encontra mais do que nunca naturalizado nos Homens.

Percebe-se que o momento e o sentido da dimensão formadora foram sendo massacrados, prevalecendo unidimensionalmente o momento da adaptação, da acomodação, da certificação. A razão instrumental passa a ser a razão no processo técnico, no saber aplicado. Essa unidimensionalidade, a competência associada a certificação, se torna a ferramenta das ferramentas a serviço da produção material, e conseqüentemente da exploração do trabalho. Se observarmos a história, percebemos que cada período desenvolve sua própria verdade, que se transforma no guia de seu processo, no guia do mundo administrado.

Para os frankfurtianos, entretanto, verdadeiro é aquilo que promove uma mudança social na direção de uma sociedade emancipada, que luta contra o irracionalismo, contra a barbárie, a violência, o fetiche..., que vai em direção ao que entendemos ser a gestão social.

O que se observa no período histórico atual, todavia, é que o fetiche das competências, ou a semiformação, ou a inaptidão à experiência formativa, é reforçado nas certificações e em tantos outros processos de RH que pontuam (e, portanto, reforçam) o comportamento obediente, objetivo, padronizado, medido e registrado (GIROUX, 1997). Essa ênfase no controle não está descolada da realidade histórica, em que o treinamento e o desenvolvimento de gestores ainda é compreendido como formação de mão de obra para o sistema capitalista. Nas palavras de Maar (1995, p. 19), “a crise do processo formativo e educacional, portanto, é uma conclusão inevitável da dinâmica atual do processo produtivo”.

Para Adorno, como para Kant, a emancipação é a capacidade do sujeito de falar pela própria boca, de expressar livremente suas ideias, de superar o conformismo e a indiferença e de resgatar a capacidade de experimentar, de fazer diferente dos outros. “A única força eficaz contra o princípio de *Auschwitz* seria autonomia. E se eu pudesse usar a expressão de Kant, autonomia é a força de reflexão para a autodeterminação, para o não simplesmente fazer

como os outros” (ADORNO, 2009, p. 79). Emancipação é ter consciência, compreender e ser dono de sua própria história, não alguém que apenas reproduz e aceita.

Ao contrário de alguns segmentos da matemática ou das ciências biológicas, em gestão não há conhecimento científico que possa ser descrito como universal, tal como já afirmaram Watson (2005), Lapierre (2005), Mintzberg (2010) e Aktouf (1996), nem há um conhecimento generalizado que seja aplicável em todas as situações. Os conceitos são e devem ser considerados em um contexto, cujos conceitos raramente se transferem de uma realidade para outra, ou simplesmente de uma organização para outra. Assim, é necessário que o desenvolvimento dos gestores esteja voltado à essência da gestão: uma práxis, uma filosofia da ação e da criação encarnadas no bom senso. Partindo da premissa que os conceitos não podem ser transferidos de uma realidade a outra e, conforme afirma Mintzberg (2010) a certificação deveria ser criada para ajudar os gestores a compreenderem suas experiências ao refletirem pessoalmente sobre ela e terem a contribuição dos colegas.

Mas, se a certificação dos gestores, está voltada para a semiformação, emerge o seguinte ponto: segundo Maar (1992), a meia-experiência não é caminho para experiência, da mesma forma que a meia-verdade não é caminho para a verdade; ao contrário, acaba sendo parte da falsidade. Assim, o que é entendido pela metade não é um passo em direção à formação, mas seu inimigo mortal.

Diante de todo o exposto, percebe-se que é contraditório esperar que o gestor certificado seja um gestor mais comprometido com o interesse público, seja um gestor mais consciente, com uma visão mais ampla, pois a profissionalização, tendo como base variáveis sistêmico-controladoras, em especial as competências, não leva a isso. É o contrário, a profissionalização leva a semiformação. Assim, se estamos pensando em uma gestão social, em uma gestão processual-relacional, na prática, esse gestor não pode ser profissionalizado, porque isso não basta.

Reforçamos que não existe só uma forma de ver a gestão. O que fizemos aqui foi tentar entender as limitações, dentro do que está sendo feito, para a gestão social. Por essa razão, iremos agora falar de algumas possibilidades. Dadas todas as limitações apresentadas, refletiremos na próxima seção sobre possíveis caminhos para a formação do gestor público, voltado ao social.

6 ALGUMAS POSSIBILIDADES

Diante de todo o contexto apresentado, cabe salientar que o foco não apenas da certificação, como também de outros processos de RH, deveria ser a Formação do gestor, no sentido Adorniano, caso o objetivo seja preparar os gestores públicos para efetivarem uma gestão social. Nesse sentido, a partir da análise realizada, cabem algumas reflexões sobre possibilidades para que uma *Bildung* aconteça. Reforçamos que não estamos interessados em explicitar o como, mas apenas de refletir sobre alguns caminhos possíveis.

É importante que ao longo de todo o processo formativo haja discussão em um espaço público entre os envolvidos, buscando as ideias presentes na Teoria da Ação Comunicativa, tais como a inexistência de hierarquia, não há um líder que toma a frente, mas que apenas media a situação, todos podem e devem expressar suas ideias, sendo fundamental que os participantes na interação reconheçam intersubjetivamente as pretensões de validade das emissões, pois só assim haverá o entendimento como mecanismo coordenador da ação (HABERMAS, 1987).

Outro ponto que pode promover a reflexão e que foi identificado no caso norte-americano, diz respeito à possibilidade de os participantes realizarem um projeto final – *capstone* –, isso porque conforme o próprio Mintzberg (2010), a aprendizagem deve ser levada de volta ao local de trabalho. Mas, essa aprendizagem deve ser reflexiva e baseada na experiência. Assim, esse projeto final poderia ser constituído de duas partes, uma individual e outra coletiva. Na individual, o próprio participante faria uma reflexão sobre como disseminar os pontos mais importantes em seu entendimento aprendidos ao longo dos módulos. Ele não necessariamente precisa trabalhar com um problema aparente; pode ser algo que queira melhorar. Já o projeto em grupo deveria ser feito a partir de um problema existente no local de trabalho, a partir de uma construção do próprio grupo.

Os módulos a serem elaborados para a formação do gestor, no caso de existirem programas de capacitação, como ocorre nos EUA, deveriam oportunizar um espaço maior para o bom senso, para o julgamento e para a criação. Os professores ou condutores do processo deveriam

permanecer na escuta e observar a experiência prática dos gestores. O conteúdo deveria ser explorado a partir da experiência dos próprios participantes.

Outro ponto que merece destaque diz respeito a forma de avaliação utilizada na certificação, tanto em Minas Gerais quanto nos EUA. Não estamos falando de uma avaliação de desempenho voltada para resultados mensuráveis de indicadores estabelecidos pelas organizações no geral, nem tampouco de provas de conhecimento ou exames comportamentais, nos quais não há a participação efetiva do sujeito, que está sendo avaliado por um externo. Entendemos que esses tipos de avaliação reforçam a visão de uma gestão técnica, voltada para números.

Mintzberg (2010) lembra de um adágio popular segundo o qual aquilo que não pode ser medido, não pode ser mensurado. Esse tipo de dado mensurável, chamado por ele de duro, *hard*, vence em alguns casos os dados *soft*, que são confusos, ambíguos e subjetivos, precisam de interpretação e muitas vezes não podem ser transmitidos eletronicamente. Entretanto, o autor afirma que existe um lado não quantificável dos dados duros *hard*, tendo eles um escopo limitado, quase sempre sendo agregados em excesso. Além disso, algumas informações demoram para “se objetivar” e finalmente uma quantidade surpreendente de dados “duros” não é confiável. O autor pondera que precisamos deixar de sermos hipnotizados pelos números e evitar substituir as informações *soft* pelas *hard*, sendo o ideal combiná-las. Mintzberg (2010) ainda lembra que a eficácia gerencial deve ser julgada, não apenas mensurada. “Medir o que pode, mas depois lembre-se de julgar o resto: não se deixe hipnotizar pela mensuração” (MINTZBERG, 2010, p. 182). Nós gostaríamos de acrescentar que o julgamento não deve ser unilateral, caso contrário, estamos novamente centrando apenas na semiformação.

Nosso pressuposto de “avaliação” do gestor, passa novamente pelo entendimento de *Bildung e Halbbildung*. Para termos efetivamente uma gestão social, precisamos de gestores formados no sentido da *Bildung*, e não apenas semiformados, que se adequam a situações, sem a capacidade de questionar, de pensar de forma autônoma e emancipada, no sentido kantiano.

Assim, para efeito de avaliação, acreditamos que o **processo** ou história do sujeito, esteja voltado à *Bildung*.

Acreditamos ser importante levar em consideração a história de vida do sujeito. O objetivo é analisar como ocorre o processo de construção do saber. Isso porque também a formação tem como pressuposto a experiência. Ou seja, a história de vida está em consonância com o sentido de formação que buscamos, pois a experiência do sujeito advém da história de vida. Assim, ainda que existam diferentes metodologias sobre história de vida, o essencial aqui é entender sua importância para esse processo.

Apesar de centrado apenas em estudos sobre professores e processo de ensino-aprendizagem, não necessariamente a avaliação de gestores, pesquisas realizadas sobre a história de vida de professores vem sendo desenvolvidas por HUBERMAN (1992), GOODSON (1992) e NÓVOA (1992), entre outros, e consideram a riqueza de experiências que surgem quando tais profissionais realizam uma reflexão sobre seus saberes. Gonçalves (1996) ao analisar percurso profissional, julga que este é o resultado da ação de três processos de desenvolvimento: o pessoal, o da profissionalização e o da socialização profissional.

O objetivo de resgatar o processo é analisar a história de vida do gestor, sua trajetória profissional e pessoal e verificar quais pontos de tal trajetória podem apresentar significações importantes para a sua formação (*Bildung*). Importante ressaltar que nosso objetivo não é "realizar generalizações, mas oferecer elementos para leitura etnográfica de cada caso"(MIZUKAMI, 1996, p.89). Conforme aponta Goodson (1992), os acontecimentos da vida particular influenciam a vida profissional, da mesma forma que os acontecimentos advindos da profissão têm forte influência em sua vida pessoal.

A história de vida permite ilustrar cenários sociais, reinserindo o indivíduo no social e na história, captando como ele faz sua história, modela a sociedade e como é moldado por ela, analisando as experiências pessoais e descobrindo os pontos de vista e a participação nesses acontecimentos (BECKER, 1994). Segundo esse autor e Camargo (1984) e Jones (1983) essa

técnica envolve entender as formas pelas quais os indivíduos explicam os atos e comportamentos, consideram suas vidas e os segmentos específicos do mundo social, considerando que o sujeito cria o seu mundo por meio de uma rede de tipificações.

Importante ressaltar que não há consenso na literatura em localizar histórias de vida na avaliação de gestores, sendo que Camargo (1984), Goldenberg (2002) e Marre (1991) tratam-na como abordagem do método biográfico. Laville e Dionne (1999) a colocam como estratégia de pesquisa, enquanto Triviños (1987) citando Bogdan advoga que ela é um tipo de estudo de caso.

Existe ainda a perspectiva de Marre (1991) que considera a história de vida, com o objetivo de reconstruir uma experiência humana vivida em um grupo e de tendência universal a partir da totalidade sintética, que é o discurso específico de um indivíduo. Além disso, a abordagem de Marre (1991) ainda pressupõe um levantamento de dados familiares que, ainda que seja um tema delicado, compõe o entendimento da complexidade da trajetória do sujeito. Para abarcar essa ideia, é importante também que seja considerada a ideia de mosaico de Becker (1994), no qual cada narrativa é considerada uma peça do quebra cabeça que, ao ser adicionada, tem a função de permitir entender o todo.

Acreditamos ser muito importante o entendimento do processo por meio do qual o próprio sujeito reconstrói as suas experiências ao longo de sua trajetória profissional, tentando evidenciar aspectos que interferem em seu comportamento, em sua forma de agir. Assim, reforçamos a relevância da existência de uma relação de igualdade substancial entre aquele que “ensina” ou “avalia” o gestor e o entrevistado, não havendo subordinação de discurso. Ao contrário, aquele que “ensina” ou “avalia”, é também o que “aprende” ou é “avaliado”, pois, na relação, está presente o tempo todo a dialética processual.

Essa forma de entendimento da Formação do gestor pressupõe a não utilização de nenhum instrumento como algo punitivo. Isso porque a punição gera medo e perda de autenticidade. Por isso, advogamos que, em entrevistas por competência, onde a relação entrevistador

entrevistado fica latente, a dinâmica da autenticidade se perde, perdendo-se, pois, o momento da *Bildung*.

Assim, só se conseguirá estabelecer um espaço de autenticidade, se não houver medo por parte do entrevistado de que alguma punição ocorrerá. Se isso acontecer, a veracidade e autenticidade necessárias não mais existirão. Assim, quando nos referimos a avaliação, ou certificação, esta pode ser realizada para fins de desenvolvimento, sendo realizada antes da formação (objetivo: fomentar o processo de desenvolvimento). Por essa razão, obrigar os gestores a fazerem a certificação, no caso apenas de Minas Gerais, não nos parece ser relevante para propiciar a *Bildung* do sujeito. Ao contrário reforça o caráter instrumental, punitivo e, logo, semi-formativo. Lembrando que, conforme os próprios entrevistados apontaram, não se deve avaliar o gestor com uma prova de conhecimento, pois suas funções mais importantes não estão relacionadas a isso.

Finalmente, cabe pontuar um ponto muito importante no processo formativo, que é a alocação de gestores. Conforme Mintzberg (2010) argumenta, os gerentes deveriam ser alocados também pelos seus defeitos e não apenas qualidades. Isso porque, segundo o autor, os gerentes não são eficazes, a combinação gerente-organização é que é. Nesse sentido, podemos dizer que não existem gestores eficazes em geral, pois não existe gestor que possa gerenciar tudo ou qualquer coisa (MINTZBERG, 2010).

Sempre que houver uma alocação, é muito importante que o contexto seja considerado, pois não necessariamente o mesmo gestor poderá realizar uma gestão processual em qualquer lugar onde esteja. A alocação sem a participação do sujeito acaba voltando-se para a semiformação. Assim, entendemos que a alocação também precisa ser arrolada como parte da certificação.

Para isso, talvez seja interessante uma análise cuidadosa, conjunta, ou seja com participação do sujeito, do ambiente organizacional, do trabalho e do contexto temporal. Esses parâmetros

foram adaptados a partir das variáveis propostas por Mintzberg (2010), segundo o qual são importantes sobre os contextos os seguintes parâmetros:

QUADRO 11 – Tipos de Contexto para Mintzberg

Contexto Organizacional	Forma da organização
	Idade
	Tamanho
	Estágio de desenvolvimento
Contexto do trabalho	Nível na hierarquia
Contexto temporal	Pressões temporárias
	Moda gerencial

Fonte: MINTZBERG (2010). Adaptado pela autora da tese

Para finalizar, o que quisemos nesta seção foi mostrar algumas possibilidades de realizar a certificação ou qualquer outro processo, em consonância com o que é a *Bildung*. Isso porque acreditamos na importância de o gestor ser reflexivo, não dogmático, não deixar transformar a ganância em arte, como nos lembra Mintzberg (2010), não utilizar técnicas da moda sem refletir, não imitar estratégias alheias, não seguir o alvoroço da “liderança”, mas sim apenas o bom e velho juízo. Lembrando que isso só é possível quando se trata de pessoas formadas (*Bildung*), pois apenas assim o gestor é capaz de, efetivamente, ser emancipado, falar por si e para o mundo e impactar a gestão pública de forma efetivamente social, voltada para o fim, e não para os meios.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se com esta tese contrapor a noção de profissionalização com o que deveria ser a Formação do gestor público no sentido Adorniano, e verificar se a profissionalização leva à gestão social.

Para tanto, optamos por estudar os modelos de certificação dos gestores públicos adotados pelo Estado de Minas Gerais desde 2006 e o norte-americano, a partir dos quais a análise foi feita. Importante ressaltar que nosso ponto de partida não foi esse. Ao utilizar a certificação, conforme mencionado na metodologia, usamos um fragmento para analisar um todo maior, que reflete como as políticas de recursos humanos estão mais voltadas à profissionalização ou semiformação, do que propriamente à *Bildung*. Porque o fragmento existe junto com o reflexo do todo, é o que Benjamin chama de imagem dialética, um holograma onde se tem encerrado o particular e o próprio universal.

Relembrando o percurso para chegar até aqui, partimos do entendimento de que para que a gestão social seja realizada, é necessário que existam gestores públicos aptos a realizar tal gestão. Para isso, entendemos que a lógica processual-relacional da gestão é compatível com o entendimento da gestão social. Entretanto, após descritos e comparados os casos, observamos que, na verdade, a certificação está voltada a profissionalização, que está ligada a instrumentalização, ou a Semiformação de Adorno. Foi a partir dos dados coletados que essa reflexão tornou-se evidente para nós.

Ou seja, chegamos a conclusão de que a gestão social não poderá ser efetivada por meio de uma semiformação, e a certificação, tal como é feita hoje, está voltada à profissionalização, o que impede de esperar que tal processo gere ao final pessoas formadas, aptas à gestão social, ao novo. Assim, a formação que tanto se espera do

gestor público não pode ser obtida por meio da profissionalização do mesmo.

Reforçamos durante todo o percurso que para que a gestão social seja colocada em prática, antes de mais nada é preciso que os gestores estejam aptos a praticá-la. Afinal, quem toma a decisão não é a organização, mas as pessoas que ali estão. Os processos de recursos humanos, nesta perspectiva, precisam ser repensados. Em todos os seus itens, é importante garantir a participação dos envolvidos, permitindo que os sujeitos exponham seus pontos de vista para, coletivamente, decidirem sobre o que deve ser feito. Estas redefinições valem para diferentes níveis e funções.

O campo e a análise teórica nos mostraram a importância de se refletir sobre essas questões, de forma a se pensar pressupostos que levem os gestores públicos a atuarem como agentes de uma gestão social. A gestão social, ao demandar uma participação efetiva dos envolvidos, faz com que tenhamos que entender a gestão de uma nova forma, de uma maneira processual-relacional, como diz Watson (2005) ou autêntica como afirma Lapierre (2005) ou ainda de forma autêntica e não como ciência (MINTZBERG, 2010; AKTOUF, 1996). Lapierre (2005) já dizia que a subjetividade e a intersubjetividade são partes integrantes do “real e do objetivo” no que tange às pessoas.

Para bem compreendermos, quando tratamos da gestão, devemos então focar a “descrição” dessa realidade da maneira mais humilde, mais fiel e mais completa possível, tal como ela se dá em um dado momento. No nosso caso, fizemos uma descrição da certificação em Minas Gerais e Estados Unidos e, a partir do campo e do construto teórico, colocamos alguns pressupostos para a formação dos gestores públicos.

Ficou evidente que para o gestor público assumir uma postura voltada para o social, é indispensável uma compreensão da complexidade das pessoas e das organizações, e isso só é possível de ser feito se for via sua experiência autêntica, o que corrobora com o sentido de *Bildung* de Adorno. Trata-se de uma ação enriquecida por meio da reflexão, em especial

quando esta ocorre a partir da interação com outras pessoas por meio dos preceitos da Ação Comunicativa de Habermas.

Mas o estudo mostrou que de nada vale ter momentos ao longo da certificação que sejam condizentes com uma prática mais emancipada, se o processo como um todo leva o sujeito a adaptação. Diante do que foi visto, ficou claro que especialmente as políticas de RH quando voltadas para adaptação, ou adequação, formatação do gestor, mesmo que com um discurso que privilegia o processual, corroboram com a perspectiva instrumental, ou de semiformação. Isso mostra a importância de formar o gestor em uma perspectiva emancipatória. Para se chegar ao processual, à prática, seria importante refletir sobre o referencial a partir do qual as certificações são construídas. Talvez competências não sejam nem o início e nem o fim.

Ainda que defendamos aqui uma gestão social, e gostaríamos de ter uma fórmula mágica para desenvolver os gestores públicos dentro dos pressupostos estabelecidos, nos vemos obrigadas a dizer que esse tipo de gestão não admite um modelo fechado e nem um enfoque prescritivo.

Conforme lembra Paes de Paula (2010), seria mais fácil para os gestores públicos colocar à disposição um manual de administração pública societal. Porém, produzir um modelo seria simplesmente contrariar toda sua lógica. Assim, não há como estabelecer de antemão métodos de organização e gerenciamento no sentido tradicional, visto que se trata de uma construção social contínua e inacabada. O que há são alguns parâmetros e ideias orientadoras, cuja edificação é um processo sempre inacabado e em construção.

Uma limitação do estudo é o fato de estarmos diretamente envolvidas na certificação. Isso dificulta o estranhamento, pois existe uma relação muito próxima com o objeto de pesquisa, o que gerou um esforço grande, para evitar generalizações e conclusões precipitadas. Ainda sim, talvez algumas questões tenham passado despercebidas. Por outro lado, existiu também a angústia da crítica, pois criticar o próprio trabalho realizado há anos, não é tarefa fácil.

Ainda que existam essas limitações, ressalta-se que a pesquisa cumpriu com o objetivo proposto, contrapondo as visões de formação e profissionalização, evidenciando limites e potencialidades sobre a formação do gestor público, avaliando possíveis contribuições da experiência norte-americana do "Consórcio Nacional de Certificação do Administrador Público" para o caso de Minas Gerais realizando uma abordagem comparativa, propiciando as reflexões acadêmicas e práticas. Acreditamos que quanto mais os gestores públicos estiverem formados para assumir os diferentes desafios, melhor será o resultado de seu trabalho na sociedade.

Finalmente, a partir dos modelos de certificação estudados, da literatura, do posicionamento e da reflexão, observamos que para realizar uma gestão social, o gestor público deve se conhecer melhor, desenvolvendo uma percepção justa e realista de si mesmo e dos outros, enterrando o líder ideal que gostaria de ser, esquecendo os modelos e as receitas que poderiam ser aplicadas em qualquer situação e em qualquer tempo, e que desconsideram as diferenças de situações e as especificidades das pessoas.

Além disso, para que tenhamos uma *Bildung*, que é a forma que se relaciona à gestão social, é preciso que o sujeito saiba gerir de forma relacional, ser autêntico, aceitar ser ele mesmo diante dos outros, dando a si o direito de pensar diferente. É, enfim, reconhecer o dever de consultar, escutar e admitir erros, de aprender alguma coisa, de recomeçar e de continuar.

Entedemos que o processo de problematização é dialético, é cheio de idas e vindas; ele não para. Assim, é importante repensar sempre em um processo que nunca se acaba. Ainda sim, tomamos a liberdade de resumir o que, até o momento, esta pesquisa nos mostrou: para que a gestão social se efetive, é preciso experimentar nossa autonomia, nossa abertura de espírito com nossos próprios princípios e os dos outros, com nossas crenças e as dos outros; é achar nossa própria maneira de pensar e, assim, "gerir com nosso próprio estilo". Só assim, teremos uma gestão voltada ao social, na qual os gestores terão capacidade de se indignar diante das

atrocidades que cotidianamente acontecem, e diante das quais o silenciamento reflete o alto grau de adaptação ao qual nos acostumamos. É voltar a pensar, a refletir, a aceitar as diferenças; enfim, voltar à essência daquilo que faz de nós seres humanos.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA AMERICANA DOS GESTORES PÚBLICOS CERTIFICADOS (AACPM) *Standard Operating Procedures: Mission, Vision, and Goals*. Documento interno. Oklahoma City, 2002.
- ADORNO, T.W. *Erziehung zur Mündigkeit*. Suhrkamp, 1971.
- ADORNO, T. W. *Gesammelte Schriften in 20 Bänden*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1989.
- ADORNO, T. W. *Educação e Emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ADORNO, T.W. Adorno – Vida e Obra. Introdução à Controvérsia sobre o Positivismo na Sociologia Alemã. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.
- ADORNO, T. W. *Dialética Negativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- ADORNO, T. W. Teoria da Semicultura. Tradução RAMOS-DE-OLIVEIRA, N. *et al. Educação e Sociedade*, ano XVII, n. 56, p. 388-411, dez. 1996.
- AKTOUF, O. *A administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo: Atlas, 1996.
- ALEXIM, J. C. Certificação Profissional: a certificação nos domínios da educação profissional e do mercado de trabalho. *37ª Reunião de Diretores Regionais do SENAC*. Campos do Jordão: SENAC, 2001. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/BTS/272/boltec272a.htm>> Acesso em: 04/08/2011.
- ALMEIDA, B.; GUIMARÃES, T. B. A Gestão dos Investimentos Estratégicos. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; GUIMARÃES, T. B. (orgs.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. Cap. 5.
- ALMEIDA, B.; GUIMARÃES, T. B. Planejamento estratégico de longo prazo. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; GUIMARÃES, T. B. (orgs.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. Cap. 3.
- ALMEIDA, G. Nota preliminar do tradutor. In: *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- ALTER, N. Inovação, risco e transgressão nas organizações. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Eds.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Editora Atlas, 2001
- ALVES, Sérgio. *A atualidade da epistemologia weberiana: uma aplicação dos seus tipos ideais*. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOAIN, Deborah Moraes (Orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ALVES, G. *O Novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.

ALVESSON, M.; KARREMAN, D. Taking the linguistic turn in organizational research: challenges, responses, consequences. *Journal of Applied Behavioral Science*, v. 36, n. 2, p. 136-158, 2000.

ANASTASIA, A. A. Apresentação: antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F.; GUIMARÃES, T. B. (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.

ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARENDT, H. As esferas pública e privada. In: ARENDT, H. *A Condição Humana*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AUSTIN, J. L. *How to Do Things with Words*. Oxford: *Oxford University Press*, 1962.

BARTLETT, C.A.; GHOSHAL, S. The Myth of the Generic Manager: new personal competencies for new management roles. *California Management Review*, v. 40, n.1, p.93-116, 1987.

BECKER, H. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1987. 178p.

BERGGREN, C. New Production Concepts in Final Assembly – The Swedish Experience. In: WOOD, S. *The Transformation of Work*. Londres: Unwin Hyman Ltda, 1989.

BRADBURY, H.; LICHTENSTEIN, B. M. Relationality in organizational research: exploring the space between. *Organization Science*, v. 11, n. 5, p. 551-564, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Populismo Econômico*. Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina. São Paulo: Nobel, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *A Crise do Estado*. Ensaio sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (orgs.). *Brasil: Um século de transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. P. 222-259

BRITO, L.M.P. *Gestão de Competências, Gestão do Conhecimento e Organizações de Aprendizagem: instrumentos de apropriação pelo capital do saber do trabalhador*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2005.

BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann Educational Books, 1979.

BUSBEE, George. State of the State Address to the Georgia General Assembly by Governor George Busbee. *Journal of the Georgia House of Representatives*, Jan.1976.

CAILLAUD, A. *et al.* Developing and mobilizing competencies: the challenges of a debate. *Competencies Discussion Network*, v. 22, 1997.

CAMARGO, A. Os Usos da História Oral e da História de Vida: Trabalhando com elites políticas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 27, n.1, p. 5-28, 1984.

CAMPOS, E. S. A.; GUIMARÃES, T. B. Programa estado para resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTAO PUBLICA. *Anais Congresso Consad*, 2009.

CARDOSO, F. H. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

CERTIFIED PUBLIC MANAGER PROGRAM. *Georgia State Merit System of Personnel Administration*. Documento interno. 1976; P. 1-36.

CHANLAT, J. F. *Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 2000.

CHAPMAN, R. L. e FREDERIC N. C. The changing character of the public service and the administrator of the 1980's. *Public Administration Review*. p. 358-366, Jul./Aug., 1973.

COCKETT, R. *Thinking the unthinkable: thinks-tanks and the economic conter-revolution (1931-1983)*. London: Harper Collins Publischers, 1995.

COHN, G. *Theodor Adorno*. São Paulo: Ática, 1986.

CONANT, J. K.; HOUSEL, S. MPA and CPM Programs: Competitors or complements in Public Service Management Education. *Public Personnel Administration* p. 5-21, Fall 1995.

CONANT, J.; LADO, K.. The Certified Public Manager Program: A Cross-State Study. Paper presented to the *National Association of Public Affairs and Administration's Annual Conference*, Baltimore, MD, 1991.

CONSORTIUM "Constitution". *National Certified Public Manager Program Consortium*. Oklahoma city. 6 October, 1980.

CORDÃO, F. A. A LDB e a nova educação profissional. *Boletim Técnico Senac*. v. 28, n. 1, jan./abr. 2002.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41 (3), p. 487-504, maio/jun, 2007.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v. 42, n.5, p.829-74, set/out. 2008a.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul./set, 2008b.

D'ALMEIDA, M. C. *Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação na Bahia: análise do alinhamento entre os resultados do Teste de Conhecimentos Específico e da auto-avaliação*. 2003. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

DAHRENDORF, R. Anotaciones a la discusión de las ponencias de Karl R. Popper y T. W. Adorno. In: ADORNO, T; POPPER, K.; DAHRENDORF, R.; HABERMAS, J.; ALBERT, H.; PÍLOT, H. *La Disputa del Positivismo en la Sociología Alemana*. Barcelona- Mexico: Grijalbo, 1973.

DELUIZ, N. A Globalização Econômica e os Desafios da Formação Profissional. *Boletim Técnico do SENAC*. Rio de Janeiro. Mai. Ago. 1996.

DELUIZ, N. O Modelo das Competências Profissionais no mundo do Trabalho e na Educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*. Rio de Janeiro: v. 27, n.3, set./dez/, 2001.

DEMO, P. *O Futuro Trabalhador do Futuro: ótica estratégica do desenvolvimento humano*. Brasília: OIT, 1994.

DESAULNIERS, J. Formação, competência e cidadania. *Educação e Sociedade*. Campinas, n.60, 1997.

DOIMO, A.M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Anpocs, 1995.

DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de Resultados. . In: 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 da UFMG, 2006.

DUARTE, R. Reflexões sobre Dialética Negativa, Estética e Educação . In: PUCCI, B.; GOERGEN, P.; FRANCO, R. (orgs). *Dialética Negativa, Estética e Educação*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

DUNLEAVY, P. *Democracy, bureaucracy and public choice*. Economic explanations in political Science. New York, Harvester. London: Wheatsheaf, 1991.

DUTRA, J. *Competências*. Conceitos e Instrumentos. São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J. S. et al. *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. 5. ed. São Paulo: Editora Gente, 2001.

DUTTON, J. E. *Energize Your Workplace: How to Create and Sustain High- Quality*

Connections at Work. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

ENGUITA, M. *A Face Oculta da Escola*. Porto alegre: Artes Médicas, 1989.

FAYOL, H. *Administração geral e industrial*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

FERLIE, E. The new public management in the United Kingdom. Origins, implementation and prospects. In: Managerial Reform of the State International Seminar. Brazilian Ministry of Federal Administration and State Reform. United Nations Department for Economic and Social Affairs, Brasília, 1998.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A.. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago. *Anais* Santiago, 2005.

FERRETI, C. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 18, n. 59, p. 225-269, ago.1997.

FIDALGO, F; FIDALGO, N.L.R. Reflexos sociais da lógica de competências: o processo de individualização em foco. In: FIDALGO, F; OLIVEIRA, M.A.; FIDALGO, N.L.R (org). *Educação Profissional e a Lógica das Competências*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FIDALGO, F; OLIVEIRA, M.A.; FIDALGO, N.L.R. Introdução. In: FIDALGO, F; OLIVEIRA, M.A.; FIDALGO, N.L.R (org). *Educação Profissional e a Lógica das Competências*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FINKLE, A.. CPM-professionalizing professionalism. *Public Administration Quarterly*. v. 9, p. 47-54, Spring,, 1985.

FLEURY, M.T.L; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea*. v.5, edição especial. p. 183-196, dez 2001.

FREDERICKSON, H. G. Comparing the reinventing government movement with new public administration. *Public Administration Review*, v. 56, n.3, p. 263-270, 1996.

FREITAG, B. *A teoria crítica: Ontem e hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FRIGOTTO, G. *Educação e Crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GIROUX, H. *Os Professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GIROUX, H. *Pedagogia Radical: Subsídios*. São Paulo: Cortez, 1983.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, vol. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOLDENBERG, M. *A Arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GOMES, E. G. M.. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo.

GONÇALVES, M. A. S. Interdisciplinaridade e educação básica: algumas reflexões introdutórias. In: *Educação Básica e o básico em educação*. Porto Alegre: Sulina, 1996.

GOODSON, I.F. Dar voz ao professor: as histórias de vida dos professores e o seu desenvolvimento profissional In: NÓVOA, A. (org.) *Vidas de professores*. Porto:Porto Editora,1992.

GORZ, A. The new agenda. *New Left Review*, Londres, n.184,1990.

GOUNET, T. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GREEN, D. The new right. The conter-revolution in political, economic and social thought. New York: Wheatsheaf, 1987.

GRIPP, H. *Theodor Adorno: Erkenntnisdimensionen Negativer Dialektik*. Paderborn: Schöningh, 1986.

GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1981.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: 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 da UFMG, 2006.

HABERMAS, J. *Conhecimento e Interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

HABERMAS, J. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. *Passado como futuro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa - Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987.

HAGUETTE, M. T. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, Vozes, 1987. 163p

HAYS, S. W. and DUKE, B. Professional certification in public management: a status report and proposal. *Public Administration Review*. v.56, n. 5, p. 425-432, Sep./Oct., 1996.

HENNING, K. A proposal to develop a transfer process and implementation plan for the effective transfer of the Georgia certified public manager program to other state jurisdictions. University of Georgia. *Athens* (23 March 1978)

HENNING, K. K. National extension of the CPM program. Georgia Society of Certified Public Managers. v.1, n.1. *Athens*. Oct, 1979.

HENNING, K. K. The American academy. management update. Georgia Society of Certified Public Managers. *Athens*. September, 1984.

HENNING, Kenneth K. and WILSON, L. D. The Georgia Certified Public Manager (CPM) Program. *SRPA*. March, 1979.

HIPÓLITO, J.A.M. Tendências no campo da remuneração para o novo milênio. In: DUTRA, J.S. (org.). *Gestão por competências*. São Paulo: Gente, 2001.

HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo de competências. In: FERRETI, C.; ZIBAS, D.M.L.; MADEIRA, F.R.; FRANCO, M.L. *Novas Tecnologias, trabalho e educação*. um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

HOLTZ, H. F. Transcript in the hand of Thomas Patterson. Historical Documents. *American Academy of Certified Public Managers*, 2001.

HORKHEIMER, M. Die Gegenwaertige Lage der Sozialphilosophie und die Aufgaben eines Instituts für Sozialforschung. In: FISCHER, F. M. *Sozialphilosophische Studien*.1972.

HORKHEIMER, M. Teoria tradicional e teoria crítica. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

HORKHEIMER, M; ADORNO, T. W. Conceito de Iluminismo. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1991a.

HORKHEIMER, M; ADORNO, T. W. Indústria cultural: O Esclarecimento como mistificação das massas. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1991b.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional dos professores In: NÓVOA, A. (org.) **Vidas de professores**. Porto:Porto Editora,1992

HUDDLESTON, G. L. HOLTZ, H. F. *Georgia Merit System for Personnel Administration* Oklahoma City: 16 October, 1974.

HUNT, E. K. História do Pensamento Econômico. São Paulo: Campus, 1981.

ISAMBERT-JAMATI, V. O apelo à noção de competência na revista l'orientation scolaire et professionnelle –da sua criação aos dias de hoje. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Org.). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas: Papyrus, 1997.

JAY, M. *As Idéias de Adorno*. São Paulo: Cultrix/Edusp, 1988.

JONES, G. R. Life History Methodology. In: MORGAN, J. R. (ed.). *Beyond Method: Strategies for Social Research*. California: Sage Publications, 1983.

KANT, I. Resposta à pergunta: Que é esclarecimento? Tradução de Raimundo Vier e Floriano de Sousa Fernandes. In: *Textos Seletos* (edição bilíngue). Petrópolis: Vozes, 1974.

KATZ, R.L. Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review*, 52, 5, p. 90-102, set./out., 1974.

KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.

KUHN, T.S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LAFER, C. *O Sistema Político Brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAPIERRE, L. Gerir é criar. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.4, p. 108-117, out./dez. 2005.

LAUBSCH, P.. Minutes of house of delegates meeting. *American Academy of Certified Public Managers*. October, 1988).

LAVILLE, C. E DIONNE, J. *A Construção do Saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LE BOTERF, G. *Desenvolvendo a competência dos profissionais*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LENNIE, I. *Beyond Management*. London: Sage Publications, 1999.

LUZ, T. R. *TELEMAR-MINAS: competências que marcam a diferença*. 2001. Tese (Doutorado em Administração) Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte.

MAAR, W. L.. Materialismo e primado do objeto em Adorno. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 133-154, 2006.

MAAR, W.L. Educação Crítica, formação cultural e emancipação política na Escola de Frankfurt. In: PUCCL, B. (org.) *Teoria crítica e educação*. A questão da formação cultural na Escola de Frankfurt. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAAR, W.L. Introdução. In: ADORNO, T.W. *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

MAAR, W.L. Lukács, Adorno e o Problema da Formação. In: *Lua Nova: revista de cultura e política*, nº 27, p. 171-200. São Paulo: Editora CEDEC/Marco Zero, 1992.

MACHADO, L.R.S. Educação básica, empregabilidade e competência. *Trabalho e Educação – Revista do NETE*, Belo Horizonte, n.3, p.15-34, jan./jul 1998.

MANCHESTER, Alan K. A transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. In: *Revista do IHGB*, v. 277, 1967.

MANFREDI, S.M. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARCUSE, H. *Razão e Revolução: Hegel e o advento da Teoria Social*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

MARINI, C.; MARTINS, H. F e VILHENA, R. Introdução. In: VILHENA, R., MARTINS, H. F e GUIMARÃES, T.B., (orgs.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

MARRE, J. L. História de Vida e Método Biográfico. *Cadernos de Sociologia*. Porto Alegre, v. 3, n.3, p. 89-141, jan/jul, 1991.

MARTINS, L.. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1997.

MELO, M. C. O. L. O grau de participação e autonomia dos gerentes na empresa - dificuldade e mudanças. *Revista Tendências do Trabalho*, São Paulo, n.249, p.17-24, maio 1995.

MERTENS, L. *Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Genebra:OIT,1997.

MÉSZÁROS, I. Marxism Today: an interview with István Mészáros. *Monthly Review*, New York, v.44, n.11, Apr.1993.

MILITÃO, M. N. S.A. O “modelo de competências”, a empregabilidade e a formação profissional. *Vertente*. Contagem, v.2, n.3, p.42-50, jan.jun.2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão - SEPLAG. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023*. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf> Acesso em: 29 dez. 2011.

MINTZBERG, H. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, 1973.

MINTZBERG, H. *Managing*. Desvendando o dia a dia da gestão. Porto Alegre: Bookman, 2010. 304p.

MIZUKAMI, M. G. N. Docência, trajetórias pessoais e desenvolvimento profissional. In: REALI, A. M. M. R.; MIZUKAMI, M. G. N.(org.) *Formação de professores: tendências atuais*. São Carlos:EDUFSCar, 1996

MORAES, C. S. V. *A relação trabalho-educação e o “novo conceito de produção”*: algumas considerações iniciais. Diagnóstico da Formação Profissional – ramo metalúrgico Brasil, São Paulo, CNM/Unitrabalho, 1999.

MOTTA, Paulo R. *Gestão contemporânea*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

MUELLER, D.C. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; GRAU, N. C. (org.). *O Público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

NÓVOA, A. (org.) *Vidas de professores*. Porto: Porto Editora, 1992

OFFE, C. Sistema educacional, sistema ocupacional e política de educação: contribuição a determinação das funções sociais do sistema educacional. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.11, n.35, p. 9-59, abr. 1990.

OSBORNE, D., & GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, A.S.; MEDEIROS, B.A.; AQUINO, L.C. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia*: República. 1 ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 505-530.

PERRENOUD, P. *Ensinar: agir na urgência, decidir na incerteza*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PUCCI, B. A Teoria da Semicultura e Suas Contribuições Para a Teoria Crítica da Educação. In: ZUIN, Antonio Álvaro Soares; PUCCI, Bruno; RAMOS-DE-OLIVEIRA, Newton (orgs) *A educação danificada: contribuições à teoria crítica da educação*. Petrópolis/São Carlos: Vozes/UFSCAR, 1998.

PUCCI, B. Teoria crítica e educação. In: PUCCI, B. (org.) *Teoria crítica e educação*. A Questão da formação cultural na Escola de Frankfurt. Petrópolis: Vozes, 1994.

PUCCI, B.; GOERGEN, P.; FRANCO, R.. Apresentação. In: PUCCI, B.; GOERGEN, P.; FRANCO, Re. (orgs). *Dialética Negativa, Estética e Educação*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

RAMOS, M.N. *A Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2006.

RAMOS DE OLIVEIRA, N. *Theodor W. Adorno: quatro textos clássicos (traduções)*. São Carlos: UFSCAR, 1992.

RAMOS-DE-OLIVEIRA, Newton. Reflexões Sobre a Educação Danificada. In: ZUIN, Antonio Álvaro Soares; PUCCI, Bruno; RAMOS-DE-OLIVEIRA, Newton (orgs) *A educação danificada: contribuições à teoria crítica da educação*. Petrópolis/São Carlos: Vozes/UFSCAR, 1998.

REED, M. *Sociologia da gestão*. Lisboa: Celts, 1997.

RODRIGUES, M. A. *Gestão de competências em organizações: diferencial produtivo ou retórica gerencial?* Um estudo de caso em empresa de manufatura contratada. 96f. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

ROSE, G. *The Melancholy Science*. An introduction to the thought of Theodor W. Adorno. London: Macmillan, 1978.

ROUANET, S. P. *Teoria Crítica e Psicanálise*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.

SCHEIN, E. H. *Career anchors: discovering your real values*. California: University Associates, 1990.

SCHWARTZMAN, S. A Força do Novo. Republicado em *A Redescoberta da Cultura*. São Paulo: EDUSP/Fapesp, 1997.

SENAI. *Metodologia de avaliação e certificação de competências*. Brasília: SENAI, 2002.

SILVA, M. R. *Currículo e Competências: a formação administrada*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, J.; BAYÃO, F.; NEVES, F.; MEIRELES. Reestruturação de Carreiras. In: 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 da UFMG, 2006.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. Avaliação de Desempenho Individual. In: 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 da UFMG, 2006.

SILVA, J.; FERREIRA, A. Realinhamento de Competências. In: 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 da UFMG, 2006.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SMITH, G.S. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n.2. abr./jun., 2003.

SMITH, J.A. *The Idea Brokers: Think-tanks and the rise of the new policy elite*. New York, Toronto: The Free Press, Macmillan Inc., 1991.

SPINK, P. Reforming the reformers. The saga of public administrative reform in Latin America 1925-1995. *Tese (livre docência em administração pública)* – Eaes, FGV, São Paulo, 1998.

STEFFEN, I. *Modelos e competência profissional*. (s.n., mimeograf.), 1999.

- STROOBANTS, M. A visibilidade das competências. In: ROPE, F.; TANGUY, L. (org). *Saberes e competencias: o uso de tais noções na Escola e na Empresa*. Campinas: Papirus, 1997. p. 135-166.
- TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1976.
- TENÓRIO, F. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA Jr, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. (orgs.) *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- TEODÓSIO, A.S.S.; GASPAR, R.M.; RODRIGUES, J.R.G. Repensando o espaço da gerência: um estudo em um ambiente de modernização organizacional. In: XXI Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. *Anais...* Angra dos Reis, 1997.
- THIOLLENT, M. *Metodologia da Pesquisa Ação*. São Paulo: Ed. Cortez, 1994.
- THOMPSON, G. *The Political economy of the right*. London: Pinter Publishers, 1990.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.
- TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa social: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERGARA, S. C.; DAVEL, E. Subjetividade, sensibilidades e estratégias de ação. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Eds.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- WATSON, T. Organização e Trabalho em transição: da lógica “sistêmico-controladora” à lógica “processual-relacional”. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.1, p. 14-23, jan./mar. 2005.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. p. 530.
- WEISKITTEL, R. Minutes of board of directors meeting Georgia society of certified public managers. Atlanta. (4 August 1978).
- WILLIAMSON, G. Personal communication in the hand of Thomas Patterson. Historical Documents. *American Academy of Certified Public Managers*. Oklahoma City (24 January 2003).
- WILSON, L. D. CPM program associate states report. *Management Update*. Georgia Society of Certified Public Managers. Vol. 2 Number 1. Oklahoma City (October 1980).
- WILSON, L. D. Personal communication in the hand of Thomas Patterson. Historical Documents. *American Academy of Certified Public Managers*. Oklahoma City (20 Dec 2002).
- WITTGENSTEIN, L. *Philosophical Investigation*. Oxford: Blackwell, 1953.

WOOD JR; PAES DE PAULA, A. P. Pop-Management: pesquisa sobre as revistas populares de gestão no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), Salvador, 2002. *Anais...* Salvador, 2002a. CD-ROM.

WOOD JR; PAES DE PAULA, A. P. Pop-management. *Revista Ciência Empresarial*, v.2, n1, p. 17-34, jan/jun 2002b.

YIN, R.K. *Estudo de caso: Planejamento e metodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001

ZANGARI, N. J.; CAVALERI, S. A. Relational management. In: CAVALERI, S. A.; FEARON, D. S. (Eds.). *Managing in Organizations that Learn*. Oxford: Blackwell Business, 1996.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

ZUIN, A. A. S. Introdução. In: ZUIN, A.A.S.; PUCCL, B.; RAMOS-DE-OLIVEIRA, N. (orgs) *A educação danificada: contribuições à teoria crítica da educação*. Petrópolis/São Carlos: Vozes/UFSCAR, 1998.

ZUIN, A. A. *Seduções e Simulacros: Reflexões sobre Indústria Cultural, Reprodução e Resistência em Educação*. São Carlos: UFSCAR, 1992.

APÊNDICE A - INTERVIEW CERTIFIED PUBLIC MANAGEMENT

INTERVIEWER

Name:

Nationality:

Instruction:

Role (function):

How long have you been working for the CPM?

What do you do exactly?

ORGANIZATION DATA

1 Name

2 How many employees? Have volunteers? Outsourced?

3 Structure of the organization

4 How many organizations are certified by the consortium? How is the evolution of this number. Number of certified people until today.

5 Foundation date. Historic

6 Evolution of the Consortium. How have you gotten to this model. Have this model changed.

Numbers

7 What are the main criteria to accredited the organizations? How are/were these criteria created? Have they changed along the time?

8 What is the government perception about the consortium and about CPM in general.

9 How is the certification seen by the manager. Is the person obliged to have the certification in order to work in management positions at the government. I mean does the government obligate or force their public servant to do the certification.

10 What are the main advantages for the person who have the certification. Is the income increased, for instance.

11 Since when is it accredited by the consortium? (somente para as instituições)

CERTIFICATION DATA

- 1 Was the organization created to attend the certification. Do you have any other course or something like that
- 2 How the certification works? What's the process? (how many courses, exams, number of people per course (maximum people); dates, values, etc). Are there different types of certification.
- 3 Is the certified valid for a specific period of time. Have you ever thought about a re-certification, for example.
- 4 Who pay for the certification. The government, the public servant, the employee.
- 5 What are the main objectives of the certification.
- 6 What were the main challenges you have face to implement the certification?
- 7 And today, is there any challenges that still hamper the certification?
- 8 How do you define the profile of the certified public manager? Are there 7 core competence. How were they defined?
- 9 Is from this profile that the course is defined
- 10 Are there many different types of certification
- 11 Do you have any law that regulate the certification? Are the public servant obliged to do that. Why do a person do the CPM. What are the advantages for her or his.
- 12 What are the main difference between the certification and a public administration undergraduate course
- 13 Does the certification suffer any impact, when the government change.
- 14 Who is your public? Who can try? Is it open to anyone? Are there any restrictions. Is there any selection to do the certification. I mean everybody who wants to do, can do it. What are the levels?
- 15 is there any difference between the different public,?
- 16 What are the main advantages for the public servant to do the certification. And for a private employee.
- 17 What is the cost of the certification and Who pays for it. Do you have any financial aid
- 18 What are the impact of the certification to the different stakeholder. Government, public servant, employee, society. Have you ever measured this impact. Have you ever made any research that check that? If so, can I have access to this
- 19 In your opinion, what are the strongest points of the certification?

20 In your opinion, is there anything that could be improved in the certification process?

21 Would you give any suggestion to improve the certification?

APÊNDICE B - CERTIFIED PUBLIC MANAGEMENT

My name is Lilian Bampirra de Assis and I have been working for the Public Management Certification in Minas Gerais State, Brazil, since 2006. In order to improve our process, we would like to understand how you develop the CPM program in your State. Since the CPM in the United States is the reference in the world, we know that all the informations provided by you will be very important to us. I thank you in advance for fulfilling the questionnaire, what takes about 20 - 30 minutes to finish, and leave my contact for any further information that you might be interested in. E-mail: lilianbassis@hotmail.com; Phone number: +55 31 91616627.

Lilian Bampirra de Assis

Name: _____

Instruction: _____

State: _____

Your function at the CPM program: _____

How long have you been working for CPM? _____ years

Questions

1 Is your program:

State based Program University based Program

2 How many people work for the CPM program in your State?

___ Employees ___ Teachers ___ others (specify) _____

3 Maximum numbers of people in one class _____

4 When did your program start? _____

5 How many people have you formed since the beginning? _____

6 Is your program : 100% presence program Part presence and part distance

6.1 If it is part presence and part distance, what is the percentage of each one: _____%
 presence _____% distance

7 How much does it cost? _____

8 What is the Main Public of your program? (For example: only managers of State and Local Government). Are there any restrictions?

9 Are there any criteria to select people to participate in the CPM program?

Yes No

9.1 If yes, what are the criteria? _____

9.2 If yes, who is responsible for the selection of people?

The Agency M Program

10 – What are the criteria to select the teachers?

11 What are the main advantages for the person who has the certification. (Ex: income increase, earn a bonus, networking, etc).

12 Who pays for the certification?

13 Do you have any law that regulates the certification at your State?

Yes No

13.1 If yes, nominate it please _____

14 Does the certification suffer any impact, when the government change?

15 In your opinion, what are the strongest points of the CPM program?

16 What are the main challenges that hamper the CPM program?

17 In your opinion, is there anything that could be improved in the certification process?

21 Please, describe briefly the courses taught at your program and the hours of each one:

22 Additional Comments

APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE PESQUISA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL
ROTEIRO PARA GESTORES – ÁREA DE RECURSOS HUMANOS

Caracterização do Entrevistado

Órgão/Área que trabalha:

Nome e formação:

Cargo/função que ocupa no Governo do Estado de MG:

Relação mantida com o Projeto de CERTIFICAÇÃO:

HISTÓRICO E CONTEXTO DA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Antes da implementação do Choque de Gestão como o contexto relacionado à gestão de pessoas era percebido pelos que conceberam a proposta de profissionalização de gestores públicos?
2. No escopo do Projeto Estruturador (PE) “Ampliação da Profissionalização de Gestores Públicos”, como se originou a idéia (ou integralização da idéia) de realizar a CERTIFICAÇÃO de gestores para funções comissionadas no governo de MG?
3. Qual era o objetivo (original) desta proposta?
4. O que foi determinante para levar essa proposta adiante?
5. Como Gerente Adjunta do PE, como a Senhora avalia a implementação da proposta de certificação de gestores públicos?
6. Qual a relevância da CERTIFICAÇÃO como uma das ações que compõe o projeto?

INSERÇÃO DA CERTIFICAÇÃO NA PROPOSTA DE REFORMA

7. Como a proposta da CERTIFICAÇÃO se articula às estratégias e aos demais programas do governo?
 - a. Na proposta (global) de modernização gestão pública.
 - b. No que se refere especificamente à gestão de pessoas no setor público.

CONJUNTO DE AÇÕES, RESULTADOS E INOVAÇÃO

8. Antes da reforma promovida em MG e implementação do PE como eram avaliados e/ou capacitados os ocupantes de cargos comissionados?

9. Qual a sua compreensão quanto à percepção dos servidores em relação a CERTIFICAÇÃO? Eles foram incentivados a se engajarem no processo? Se sim, que tipo de incentivo foi utilizado?
10. Os resultados esperados para a CERTIFICAÇÃO foram alcançados?
11. No decorrer do processo ocorreram resultados não esperados? Como esses resultados afetaram (positiva e negativamente) os objetivos definidos para o projeto de profissionalização?
12. Quais são e como são utilizados os produtos gerados pelo processo de CERTIFICAÇÃO dentro do escopo do Projeto Estruturador?
13. A palavra inovação aparece com grande frequência nos documentos oficiais do governo. A senhora considera a CERTIFICAÇÃO uma inovação? Em quais atributos?

MANUTENÇÃO E/OU DESENVOLVIMENTO DO ATUAL PROCESSO

14. Como Gerente Adjunta do Projeto Estruturador, após quatro anos do seu desenvolvimento, como você o avalia atualmente?
Qual a sua percepção quanto à continuidade do processo?

**APÊNDICE D - INSTRUMENTO DE PESQUISA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL
ROTEIRO PARA OS GESTORES DO ESTADO**

Caracterização do Entrevistado

Órgão/Área que trabalha:

Nome e formação:

Cargo que ocupa no Governo do Estado de MG e relação mantida com o Projeto de CERTIFICAÇÃO

Quem são as demais pessoas/órgãos/instituições envolvidas no desenvolvimento do PCO?

HISTÓRICO E CONTEXTO DA CO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ORIGEM, OBJETIVOS E CONTEXTO)

(o senhor/senhora poderia nos dizer/descrever....) (No seu entendimento / percepção....)

15. Como se originou a “idéia” de realizar a CERTIFICAÇÃO de gestores para funções comissionadas no governo de MG?

16. Qual era o objetivo (original) desta proposta?

17. O que foi determinante para se levar essa proposta adiante?

18. Como a Senhora avalia a implementação dessa proposta?

19. Como o contexto relacionado à gestão de pessoas, anterior à implementação do Choque de Gestão, era percebido pelos que conceberam a proposta da CERTIFICAÇÃO? (diagnóstico g. pessoas)

INSERÇÃO DA CERTIFICAÇÃO NA PROPOSTA DE REFORMA (GESTÃO POR COMPETÊNCIA)

(Na sua/seu opinião/entendimento/percepção)

20. Como a proposta da CERTIFICAÇÃO se articula às estratégias e aos demais programas do governo?

a. Na proposta (global) de modernização gestão pública?

b. No que se refere especificamente à gestão de pessoas no setor público

CONJUNTO DE AÇÕES, RESULTADOS E INOVAÇÃO (EFETIVIDADE)

(Na sua/seu opinião/entendimento/percepção)

21. Qual a proporção de ocupantes dos cargos/funções comissionados certificados?

22. Existe alguma ação ou mecanismo de avaliação dos resultados obtidos com o PCO? Se não, o que deveria ser contemplado (nessa ação ou mecanismo)?
23. Antes da reforma promovida em MG como eram avaliados e/ou capacitados os ocupantes de cargos comissionados? (ou qual a relevância da CERTIFICAÇÃO em comparação aos processos e instrumentos anteriormente utilizados?)
24. Qual a sua compreensão quanto à percepção dos servidores em relação a CERTIFICAÇÃO? Eles foram incentivados a se engajarem no processo? Se sim, que tipo de incentivo foi utilizado?
25. Quais os resultados esperados com a CERTIFICAÇÃO? Eles foram alcançados?
26. No decorrer do processo ocorreram resultados não esperados? Como esses resultados afetaram (positiva e negativamente) o processo?
27. Quais são e como são utilizados os produtos gerados pelo processo de CERTIFICAÇÃO?
28. A palavra inovação aparece com grande frequência nos documentos oficiais do governo. O senhor considera CERTIFICAÇÃO uma inovação? Em quais atributos? (MUDANÇA E NOVIDADE)

MANUTENÇÃO E/OU DESENVOLVIMENTO DO ATUAL PROCESSO (FUTURO DA CERTIFICAÇÃO)

29. Após quatro anos de desenvolvimento do projeto como você o avalia atualmente?
30. Qual a sua percepção quanto à continuidade do processo? (ou para a Senhora em face da mudança de governo, qual o futuro desse processo?) Quais são os maiores desafios?

APÊNDICE E - INSTRUMENTO DE PESQUISA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL ROTEIRO PARA CLIENTES

Caracterização do Entrevistado

Órgão/Área que trabalha:

Nome e formação:

Cargo que ocupa no Governo do Estado de MG e relação mantida com o Projeto de CERTIFICAÇÃO:

HISTÓRICO E CONTEXTO DA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL - CO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

31. Como se originou a “idéia” de realizar a CERTIFICAÇÃO de gestores para funções comissionadas?
32. Qual era o objetivo (original) desta proposta?
33. O que foi determinante para se levar essa proposta adiante?
34. Como você avalia a implementação dessa proposta?
35. Antes da implementação do Choque de Gestão como o contexto relacionado à gestão de pessoas era percebido pelos responsáveis (aqueles que buscaram a realização do processo de certificação)?

INSERÇÃO DA CERTIFICAÇÃO NA PROPOSTA DE REFORMA

(Na sua/seu opinião/entendimento/percepção)

36. Como a proposta da CERTIFICAÇÃO se articula às estratégias e aos demais programas do governo?
 - a. Na proposta (global) de modernização gestão pública?
 - b. No que se refere especificamente à gestão de pessoas no setor público

CONJUNTO DE AÇÕES, RESULTADOS E INOVAÇÃO

37. Existe alguma ação ou mecanismo de avaliação dos resultados obtidos com a certificação? Se não, o que deveria ser contemplado (nessa ação ou mecanismo)?
38. Qual a relevância da CERTIFICAÇÃO em comparação aos processos e instrumentos anteriormente utilizados?

39. Qual a sua compreensão quanto à percepção dos servidores em relação à CERTIFICAÇÃO? Eles foram incentivados a se engajarem no processo? Se sim, que tipo de incentivo foi utilizado?
40. Quais os resultados obtidos com a CERTIFICAÇÃO?
41. No decorrer do processo ocorreram resultados não esperados? Como esses resultados afetaram (positiva e negativamente) o processo?
42. Quais são e como são utilizados os produtos gerados pelo processo de CERTIFICAÇÃO?
43. A palavra inovação aparece com grande frequência nos documentos oficiais do governo. Você considera a CERTIFICAÇÃO uma inovação? Em quais atributos?

MANUTENÇÃO E/OU DESENVOLVIMENTO DO ATUAL PROCESSO

44. Após quatro anos de desenvolvimento do projeto como você avalia o processo hoje?
45. Quais os maiores desafios a serem enfrentados para a sua continuidade?

APÊNDICE F - INSTRUMENTO DE PESQUISA CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL ROTEIRO PARA FORNECEDORES

Caracterização do Entrevistado

Órgão/Área que trabalha:

Nome e formação:

Cargo/Função que ocupa no Projeto de CERTIFICAÇÃO Ocupacional (PCO):

Há quanto tempo está no projeto:

Quem são as demais pessoas/órgãos/instituições envolvidas no desenvolvimento do PCO?

HISTÓRICO E CONTEXTO DA CO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ORIGEM, OBJETIVOS E CONTEXTO)

(o senhor/senhora poderia nos dizer/descrever....) (No seu entendimento / percepção....)

46. Como aconteceu a apresentação da “idéia” de realizar a CERTIFICAÇÃO de gestores para funções comissionadas no governo de MG?
47. Qual era o objetivo (original) desta proposta?
48. O que foi determinante para se levar essa proposta adiante?
49. Como se deu a implementação do processo?
50. Quais os fatores considerados dificultadores do processo?
51. Que tipos de influências inerentes ao setor público a certificação se deparou?

52. Qual a sua percepção quanto à integração do PCO aos demais programas/projetos do novo governo de MG?

CONJUNTO DE AÇÕES, RESULTADOS E INOVAÇÃO (EFETIVIDADE)

(Na sua/seu opinião/entendimento/percepção)

53. Quais as principais etapas/ações do processo de certificação?

54. Quais são e como são utilizados os produtos gerados pelo processo de CERTIFICAÇÃO?

55. Os resultados esperados com a CERTIFICAÇÃO foram alcançados?

56. No decorrer desses quatro anos de desenvolvimento da idéia houve alterações nos objetivos e/ou formatos do processo? Como eles afetaram a proposta inicial de forma positiva e negativa?

57. Existe alguma ação ou mecanismo de avaliação dos resultados obtidos com o PCO? Se não, o que deveria ser contemplado para tal?

MANUTENÇÃO E/OU DESENVOLVIMENTO DO ATUAL PROCESSO (FUTURO DA CERTIFICAÇÃO)

58. Qual o seu julgamento quanto ao PCO no Choque de Gestão? E agora no EpR?

59. O que você pode dizer sobre a continuidade desse processo? Quais são os maiores desafios?