PUC Minas
E&G Economia & Gestão
ISSN 1984-6606

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL E CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EM MINAS GERAIS

INDIVIDUAL PERFORMANCE ASSESSMENT AND OCCUPATIONAL CERTIFICATION: CHALLENGES OF POLICY IMPLEMENTATION IN MINAS GERAIS

Kamila Pagel de Oliveira
Fundação João Pinheiro – FJP – MG
kamila.oliveira@fjp.mg.gov.br

Cristina Camila Teles Saldanha
Universidade Federal de Minas Gerais
cristina.c.t.saldanha@gmail.com

Ivan Beck Ckagnazaroff
Universidade Federal de Minas Gerais
ivanbeck00@gmail.com

Submissão: 22/07/2022
Aprovação: 11/10/2023

RESUMO

Este artigo objetiva analisar em que extensão os desafios da implementação da Avaliação de Desempenho (ADI) e da Certificação Ocupacional (CO) afetaram a institucionalização dessas políticas no governo de Minas Gerais (MG). O estudo ocorreu entre 2003 e 2014, durante o programa Choque de Gestão. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que realizou 30 entrevistas com atores-chaves (formuladores, implementadores e público-alvo). A despeito das especificidades das políticas, concluiu-se que os desafios da implementação foram: (i) a centralização da formulação que desconsiderou a participação de implementadores e público-alvo e as especificidades dos órgãos setoriais; (ii) as dificuldades dos formuladores e implementadores quanto ao conteúdo dessas políticas, até então inovadoras na Administração Pública brasileira; (iii) a negligência aos mecanismos institucionais visto que o insulamento na formulação acarretou na ausência de clareza das normas, regras e diretrizes, e a não observância das dinâmicas de interesses e das relações de poder; e (iv) a capacidade operativa ineficiente dos órgãos setoriais. Em 2023, 20 anos após o Choque de Gestão, a ADI permanece vigente, apesar dos desafios na sua aplicabilidade, e a CO foi descontinuada, embora seu propósito de profissionalização de lideranças esteja presente em novas políticas.

Palavras-chave: Implementação. Políticas Públicas. Institucionalização. Gestão de Pessoas.

ABSTRACT

This article aims to analyze to what extent the challenges of implementing the Performance Assessment (ADI) and Occupational Certification (OC) affected the institutionalization of these

policies in the government of Minas Gerais (MG). The study took place between 2003 and 2014, during the Shock Management program. This is a qualitative research that conducts 30 interviews with key actors - formulators, implementers and target audience. Despite the specificities of the policies, it was concluded that the implementation challenges were: (i) the centralization of the formulation that disregarded the participation of implementers and the target audience and the specificities of the sectorial bodies; (ii) as difficulties for the formulators and implementers regarding the content of these policies, which were so far innovative in the Brazilian Public Administration; (iii) the negligence of institutional mechanisms since the insulation in the formulation resulted in the lack of clarity of norms, rules and guidelines, and the non-observance of the dynamics of interests and power relations; and (iv) the inefficient operating capacity of the sectorial bodies. In 2023, 20 years after the Management Shock, the ADI remains, despite the challenges in its applicability, and the CO was discontinued, although its purpose of professionalizing leaders is present in new policies.

Keywords: Implementation. Public Policies. Institutionalization. People Management.

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas (PP) é influenciada por alguns fatores que podem afetar os resultados das ações, tais como: o conteúdo das políticas, o contexto de implementação, o compromisso dos envolvidos, a capacidade institucional e administrativa, e a autonomia e o poder de influência dos implementadores e do público-alvo. Esses fatores podem evidenciar um descompasso entre o que foi planejado na formulação e o desempenho apresentado após a implementação, o que pode dificultar a institucionalização das PP.

Isso ocorre também com as políticas de gestão pública, inclusive com as políticas de gestão de pessoas cuja implementação de práticas isoladas de recursos humanos (RH) se distancia da concepção de políticas integradas de gestão de pessoas (ALBUQUERQUE, 1987; CASTRO; KILIMNIK; SANT'ANNA, 2006; LONGO, 2007; SALVADOR; RAMIÓ, 2008; VASCONCELOS, 2004). Portanto, é relevante entender o processo de implementação para que se possa aperfeiçoar a política a ser adotada.

O estado de Minas Gerais (MG), desde 2003, vem buscando implementar uma série de mudanças na área de gestão de pessoas. Conforme Marconi (2010), o governo mineiro implementou políticas voltadas para o desenvolvimento e para a modernização da gestão de pessoas. Essas políticas tentaram buscar o alinhamento estratégico entre as metas das organizações públicas desse estado e a política de gestão de pessoas e de incentivos. Entretanto, outros estudos mostram que é necessário avançar no processo de implementação dessas políticas a partir da reformulação e revisão dos exemplos já adotados pelas gestões governamentais anteriores, como apontou Vasconcelos (2004) ao atentar para a mudança de um modelo mais tradicional e instrumental, a um modelo estratégico e político de gestão de pessoas no setor público. Essa transformação da gestão de pessoas no setor público foi apontada por Ramió e Salvador (2018) como algo fundamental para maior qualidade institucional e organizativa na Administração Pública cuja necessidade por renovar e modernizar se tornou imperativa – "ou se renova institucionalmente de forma robusta e criativa, ou morre, desaparece" (RAMIÓ; SALVADOR, 2018, p. 18).

Nesse contexto de revisitar a implementação de políticas de gestão de pessoas, insere-se a Avaliação de desempenho individual (ADI) e a Certificação ocupacional (CO) que constituem o objeto de análise deste trabalho. A ADI foi implementada no estado de MG em 2004, com o objetivo de monitorar as entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais. A CO foi implementada em 2007, com o objetivo de recrutar e alocar pessoas comprovadamente detentoras de capacidades técnicas e comportamentais adequadas à

ocupação de cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo Estadual. Ambas as políticas estão alinhadas às concepções da Nova Gestão Pública e à busca de uma reforma gerencial na Administração Pública (GUESSER; ENSSLIN; PETRI; 2020), o que em MG foi idealizada por meio do programa Choque de Gestão adotado no ciclo de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 2003. Portanto, o ano de 2023 representa o marco temporal de vinte anos da implementação do programa, um momento oportuno para realizar uma análise retrospectiva acerca da institucionalização das políticas ADI e CO.

Essas políticas foram implementadas em contexto interorganizacional, sendo formuladas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de MG (Seplag), porém, implementadas nos demais órgãos e entidades do estado, como é o caso da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds)[i] e da Secretaria de Estado de Educação (SEE), órgãos escolhidos para análise. Por se tratar de implementação em contexto interorganizacional, ainda que intragovernamental, demandou-se a utilização de estratégias para a articular as ações e para a efetiva implementação dessas políticas haja vista alguns fatores dificultadores: a desintegração entre os formuladores que planejaram as políticas no órgão central (Seplag) e os implementadores que a executaram em órgãos setoriais (Seds e SEE); a falta de clareza das normas, regras e diretrizes referentes às políticas; a falta de recursos materiais, financeiros e humanos adequados; a ausência de qualificação dos gestores para a implementação das políticas e rotatividades deles etc.

Vale salientar que a ADI vigora até hoje como instrumento para auferir a qualidade das entregas em organizações públicas mineiras, enquanto a CO teve interrupções de novos processos em 2012, apesar da proposta de profissionalização dos cargos de alta e média gerência ainda persistir em outras iniciativas, como, por exemplo, o Transforma Minas.

Assim, este estudo buscou responder o seguinte problema de pesquisa: em que extensão os desafios da implementação da ADI e da CO afetaram a institucionalização dessas políticas no governo de Minas Gerais? De forma específica, este estudo teve como objetivos: a) descrever o processo de implementação das políticas ADI e CO, a partir dos seus principais desafios; b) averiguar o quão institucionalizada foram as políticas ADI e CO; e c) apresentar brevemente o status vigente das políticas ADI e CO, vinte anos após o Choque de Gestão.

A análise da implementação das políticas CO e ADI foi realizada pelo ponto de vista dos atores estratégicos desses processos. A justificativa para este estudo está relacionada com a importância da gestão de pessoas para o pleno funcionamento da Administração Pública cujos resultados afetam na entrega de serviços públicos para os cidadãos. Por ser predominantemente prestadora de serviços, a Administração Pública é intensiva em mão de obra, o que amplia a dependência em relação às pessoas. Além disso, ao se fazer uma análise da adoção dessas ferramentas gerenciais - avaliação de desempenho e seleção por competências - que estão cada vez mais presentes na administração pública brasileira, busca-se compreender o passado para que se possa aprimorar as políticas do presente. O aprendizado obtido sobre as falhas e potencialidades do processo de implementação dessas políticas de gestão de pessoas pode contribuir para a melhoria das atuais políticas do Estado de Minas Gerais e para outros entes que buscam de forma crescente avaliar os resultados de seus servidores e instituir processos de seleção de lideranças que conciliam a competência técnica com a indicação política.

Este trabalho traz contribuições tanto para a prática das políticas analisadas, explicitando os desafios e os paradoxos que a política pública enfrenta durante a sua implementação, quanto para o desenvolvimento teórico referente a implementação de PP, sobretudo, no que se refere ao entendimento de políticas de gestão de pessoas enquanto política pública que como tal possuem complexidades que precisam ser consideradas, quando de seu processo de formulação e implementação. É preciso reforçar, portanto, a importância da integração das etapas de formulação e implementação para a institucionalização das políticas, neste caso, de gestão de pessoas.

O presente artigo está estruturado por quatro seções, além desta introdução. A segunda seção corresponde ao referencial teórico que subsidia este estudo, com duas subseções, uma sobre a implementação de PP e outra sobre a perspectiva neoinstitucionalista. A terceira seção abrange a caracterização da metodologia adotada neste trabalho. A quarta seção traz os principais achados desta pesquisa cuja análise também se subdivide em duas partes sobre o processo de implementação e de institucionalização das políticas ADI e CO. A última seção expõe as conclusões obtidas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Implementação de PP

Para Dye (2008), política pública pode ser definida como tudo aquilo que o governo escolhe fazer (ou não), o que lhe permite regular condutas, organizar burocracias, distribuir benefícios, cobrar taxas. Trata-se de um conjunto de ações governamentais que irão produzir resultados específicos, afetando os cidadãos. Política pública refere-se à busca de soluções de problema e envolve o embate de ideias e interesses (PETERS, 1986; SOUZA, 2006).

Parte da literatura acerca das PP as analisa como um ciclo dinâmico, formado por etapas interdependentes (SOUZA, 2006), sendo elas: agenda, formulação, implementação e avaliação. No ciclo de PP, a implementação é a etapa ou o momento cujo objetivo é estabelecer ações para colocar em prática a política formulada. Em um dos estudos pioneiros sobre a implementação, o trabalho de Pressman e Wildavsky (1984), *Implementation*, apresentou o significado para o verbo implementar como algo que deve ser levado a cabo e sinônimo de realizar, cumprir, experimentar (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Embora esteja ligado à ação, os autores evidenciaram, segundo o grifo de Lima e D'Ascenzi (2013), que é preciso delimitar aquilo que será implementado, alcançado ou executado, ou seja, algo que antecede a implementação. Tal conjuntura demonstra a interdependência entre formulação e implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Para Lotta (2019, p.1), a implementação seria "o processo de transformar regras, normas e orientações de políticas em práticas que efetivamente produzam políticas públicas", sendo que na realidade brasileira, implementar significa a execução e a materialização de políticas em contexto marcado por arranjos institucionais complexos, diversidades e recursos limitados.

No ciclo de PP, observa-se a influência das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementadores, as quais tornam possíveis, ou não, o alcance dos resultados pretendidos. Portanto, é um processo autônomo em que decisões cruciais são tomadas, não se conformando como a mera execução das decisões na formulação (FREY, 2000; SILVA; MELO, 2000).

A implementação de PP pode ser vista principalmente a partir de duas perspectivas: *top-down* e *bottom-up*. A primeira se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatiza a separação entre a política e a administração e fortalece o controle hierárquico. A política é decidida e formulada no topo e executada por agentes conforme os objetivos traçados (MAZMANIAN; SABATIER, 1981). A segunda prevê o processo de criação da política como um *continuum* que possibilita, na fase de implementação, a transformação e a adaptação das políticas. Nesta concepção, resultados e processos não são previsíveis durante a formulação, pois dependem da implementação (LOTTA, 2010). A perspectiva de implementação *top-down* recebe críticas por ser considerada como um modelo ingênuo e irreal, marginalizando a possível influência dos implementadores e impactando os resultados da política (WINTER; 2010).

Além do papel dos implementadores, há outros fatores que impactam o sucesso da implementação de PP, como: recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos suficientes e disponíveis; existência de teoria de causa-efeito válida; os objetivos, as metas e as

tarefas claras; e comunicação e coordenação entre os envolvidos (BRUGUÉ, 2004; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER; MAZMANIAN, 1979; SILVA; MELO, 2000). No modelo proposto por Brynard (2000), conhecido como "Protocolo 5C", existem cinco fatores que interferem no sucesso da implementação de PP, sintetizados no Quadro 1:

Quadro 1 - Fatores que influenciam a implementação de PP (Protocolo 5C)

COMPONENTE	DEFINIÇÃO
Conteúdo da política (*content*)	Alinhamento entre o que se propôs fazer e o problema percebido, o que caracteriza uma adequação entre meios e fins.
Contexto institucional (*context*)	Ambiente organizacional em que a política é implementada. Trata-se da influência dos aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições.
Capacidade administrativa dos implementadores (*capacity*)	Recursos, coordenação interorganizacional e capacidade administrativa, tais como capacitação e disponibilidade dos funcionários e qualidade dos sistemas de informação.
Clientes e coligações (*clients and coalitions*)	Apoio dos implementadores e dos grupos-alvo da política, que devem ser incluídos nos atores políticos que possuem capacidade de influência em determinada política.
Compromisso dos responsáveis pela implementação (*commitment*)	Envolvimento dos implementadores no processo que varia conforme as abordagens *top-down* e *bottom-up*. O comprometimento pode ser obtido com base no conteúdo da política e na capacidade de controle dos implementadores pelos formuladores na abordagem *top-down* ou com base no contexto institucional e na atuação e articulação dos atores na abordagem *bottom-up*.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Brynard (2000).

Entre os fatores do “Protocolo 5C” (BRYNARD, 2000), o compromisso dos responsáveis pela implementação (*commitment*) remete a necessidade dos implementadores se envolverem também no processo de formulação das PP. Isso reforça a interdependência entre essas etapas. Ao considerar a importância dos implementadores e público-alvo no ciclo de PP, a implementação não pode ser compreendida apenas como a execução de uma decisão política. A implementação abrange o desenvolvimento, pelos formuladores, de arranjos organizacionais, institucionais e ambientais que articulem os diversos interesses e adotem mecanismos de coordenação.

Há dois problemas que podem surgir no processo de implementação de PP, segundo Siman (2005): descontextualização conceitual e descontextualização institucional. A descontextualização conceitual relaciona-se ao marco teórico utilizado na formulação de dada política e em sua adequação à realidade a se intervir. A descontextualização institucional ocorre quando os mecanismos institucionais – princípios, normas, regras, diretrizes, estratégias e instrumentos norteadores do processo de implementação – não garantem as condições necessárias para que uma política seja implementada.

Os mecanismos de coordenação se tornam essenciais quando a implementação ocorre em contexto interorganizacional envolvendo múltiplos atores e organizações, já que há maior possibilidade de ocorrência de visões conflitantes e de apropriação de objetivos e papéis dos envolvidos, conforme preferências, prioridades e interesses (COSTA, 2004; O’TOOLE, 2010; PETERS, 1998; RADIN, 2010). Os formuladores de PP não podem basear-se em arranjos institucionais hierárquicos, pois estes quase sempre são insuficientes para incentivar o apoio e garantir o sucesso na implementação. É necessário encontrar maneiras de fazer com que os atores e as organizações trabalhem conjuntamente, visando o sucesso da ação política, formando redes de ação (O’TOOLE, 2010; RADIN, 2010).

Esse arcabouço teórico deve ser considerado também na implementação de políticas de gestão pública que se configuram como um tipo de política pública que se direciona para o aspecto intragovernamental. Para Barzelay *et al.*, (2003), as políticas de gestão pública são definidas como regras e rotinas relacionadas a organização e processos, planejamento, execução, auditoria e pessoas, como é o foco das políticas aqui estudadas. Logo, as políticas de

gestão de pessoas estão contempladas naquelas relacionadas ao serviço civil e às relações de trabalho, integrando o conjunto de políticas de gestão pública.

2.2. A Perspectiva (Neo)Institucionalista sobre a Implementação de PP

Conforme apresentado anteriormente, o contexto institucional influencia a dinâmica de implementação das PP. Para tanto, as políticas ADI e CO estão efetivamente implementadas e internalizadas na Administração Pública quando há o processo de institucionalização delas. Neste sentido, é preciso antes elucidar a noção de instituição dentro do neoinstitucionalismo.

A instituição pode ser compreendida como uma construção social em que os indivíduos criam os próprios limites para a ação humana, de forma a possibilitar a vida social. Esses limites correspondem às regras que constrangem ou incentivam o comportamento dos atores, sendo que essas podem assumir diferentes formas como procedimentos, protocolos, normativos oficiais e oficiosos, isto é, regras formais que são as leis e as normas, ou regras informais que são aquelas respaldadas nas convenções ditadas pela sociedade (ARAUJO *et al.*, 2019; HALL; TAYLOR, 2003; SOUZA, 2006).

Ou seja, a emergência de instituições é uma via de mão-dupla - as pessoas desenvolvem as instituições que por sua vez irão afetar a margem de ação dos indivíduos, na tentativa de garantir mais estabilidade e significado para a vida social. Já o processo de institucionalização equivale ao conjunto de ações que são tipificadas e passam a ser habituais por determinados tipos específicos de atores, assegurando maior previsibilidade e controle social (ARAUJO *et al.*, 2019; BERGER; LUCKMANN, 2003; SCOTT; 2008).

Segundo Berger e Luckmann (2003), a institucionalização ocorre em três fases ou momentos: externalização, quando alguém realiza uma ação; objetivação, acontece mediante a interpretação dessa ação de forma conjunta como uma realidade externa; e a internalização resultante da objetivação, pela internalização do mundo que estabelece na consciência humana em uma estrutura subjetiva. O mundo social seria caracterizado essencialmente por cada momento. Esses momentos representam o caráter intersubjetivo do processo de institucionalização e contribuem para a teoria neoinstitucional.

A partir deste panorama, Goodin (1996) resume o neoinstitucionalismo em seis proposições. Essas proposições são: (i) agentes individuais e os grupos perseguem seus objetivos dentro de um contexto que é constrangido de forma coletiva; (ii) esses constrangimentos assumem o formato de instituições, enquanto padrões estruturados em normas e papéis construídos socialmente e a expectativa de comportamento daqueles que ocupam tais papéis; (iii) o comportamento dos atores são constrangidos via instituições, porém os indivíduos e grupos tiram vantagem delas em prol de interesses particulares; (iv) o comportamento das pessoas e dos grupos são constrangidos pelos fatores sociais, mas esses também moldam os desejos, as preferências e as razões humanas que impactam na delimitação de suas metas e estratégias de ação; (v) distintos recursos de poder são oferecidos, em função dos constrangimentos, a diferentes grupos de indivíduos em dado contexto social; e (vi) as ações das pessoas e de grupos movimentam a vida social, embora constrangidas por instituições.

As premissas propostas pelo neoinstitucionalismo influenciaram fortemente o debate sobre PP ao enfatizar a relevância das instituições e regras para decisão, formulação e implementação destas políticas (SOUZA, 2006). Sem negar a existência da ação racional e autointeressada dos decisores, a perspectiva do institucionalismo sociológico afirma que o cálculo estratégico dos tomadores de decisão e dos implementadores envolve uma análise mais ampla acerca das regras, papéis, e ideias, levando-se em consideração processos institucionais de socialização e características históricas, além de cálculos políticos. Teóricos desta escola argumentam que as formas e procedimentos institucionais não são adotados pelos indivíduos por serem mais eficientes e eficazes, mas por serem consideradas como práticas culturais,

semelhantes a mitos e cerimônias que são compartilhados pelos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003).

Diante disso, tem-se que as instituições ajudam a compreender os processos de implementação de PP, incluindo as políticas de gestão pública, a partir do momento em que essas são formuladas e implementadas, tomando como base características institucionais, ou seja, regras e rotinas já adotadas que limitam as alternativas de formulação e implementação. As próprias políticas já se apresentam como regras e instituições a serem seguidas, gerando constrangimentos ao comportamento dos indivíduos. Por fim, o próprio papel das organizações envolvidas no processo de implementação também constitui influência institucional.

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

O processo de institucionalização é importante para a análise de implementação de políticas por meio do neoinstitucionalismo, pois as instituições têm como propriedade o fato de não serem estáticas. Embora elas forneçam estabilidade e ordem, estão sujeitas às alterações, mediante processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma, as instituições são consideradas enquanto um processo que inclui atividades tanto de institucionalização, como desinstitucionalização visto que as instituições não surgem do nada, isto é, pode ocorrer um processo de reconstrução cuja base estaria em referências e padrões anteriores (SCOTT, 2008). Para Meyer e Rowan (1977, p. 341), "a institucionalização envolve o processo pelo qual o processo social, as obrigações, ou as realidades vêm a tomar um status de regra no pensamento e na ação social". Nesta perspectiva, ela é vista como um processo social.

Segundo Jepperson (1991), há graus diferentes de institucionalização. Uma possível forma de medir o grau de institucionalização de alguma ação ou objeto seria pela vulnerabilidade desses a intervenções sociais. Assim, a vulnerabilidade será menor quando o objeto, ou a ação, estiver mais arraigado na estrutura organizacional, sendo pouco questionado.

Além disso, há duas noções relevantes para analisar o processo de institucionalização das políticas ADI e CO que são a legitimação e o isomorfismo, conceitos apontados como centrais na bibliometria realizada por Araujo et al. (2019) sobre o estado da arte da teoria institucional na produção científica brasileira. A legitimação deriva das concepções weberianas sobre a conformidade entre as normas sociais e legislação formal em que a legitimidade das ações implica na falta de questionamento ou na alegação da necessidade de restrições por meio de objetivos, recursos, sistemas de controle (ARAUJO *et al.*, 2019).

Ao passo que o isomorfismo indica o quão semelhantes são as organizações, sendo que dentre os três tipos de isomorfismo institucional - coercitivo, mimético e normativo - o tipo coercitivo configura às pressões governamentais, com a aplicação de uma nova legislação ou política. Já o isomorfismo mimético refere-se a padrões que podem ser as respostas para lidar com as incertezas ambientais e o isomorfismo normativo pode-se compreender na profissionalização de gestores que têm a mesma formação, participam das mesmas associações e por isso apresentam comportamentos semelhantes (ARAUJO *et al.*, 2019).

No processo de institucionalização, as ações que se tornaram habituais foram legitimadas pelos agentes que a praticam e o comportamento isomórfico em organizações públicas reforça a consolidação de PP. O entendimento sobre a institucionalização de PP depende de como os implementadores assimilam as políticas específicas.

Quanto mais institucionalizada for determinada política ou quanto maior o compartilhamento pelos indivíduos implementadores da necessidade desta, mais efetivo tende a ser o processo de implementação. Neste estudo, a institucionalização é entendida como um processo social em que ações habituais tomam o status de regras no pensamento e comportamento dos indivíduos. Isso garantiria certa previsibilidade e proteção da ação ou

objeto institucionalizado contra intervenções externas.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Quanto ao tipo, esta pesquisa se caracteriza por sua natureza qualitativa e descritiva já que busca maior familiaridade com o tema "Implementação de políticas de gestão de pessoas no setor público"; e ainda analisar os fatores que influenciaram o processo de implementação dessas políticas em MG, especificamente as políticas ADI e CO.

Trata-se de um estudo de caso cujo foco está no individual, no específico, em sua idiossincrasia e complexidade. Desejou-se compreender esse processo em profundidade, enfatizando seu significado para os atores envolvidos. As políticas ADI e CO são objeto de análise, por três fatores distintos, explicitados na Figura 1:

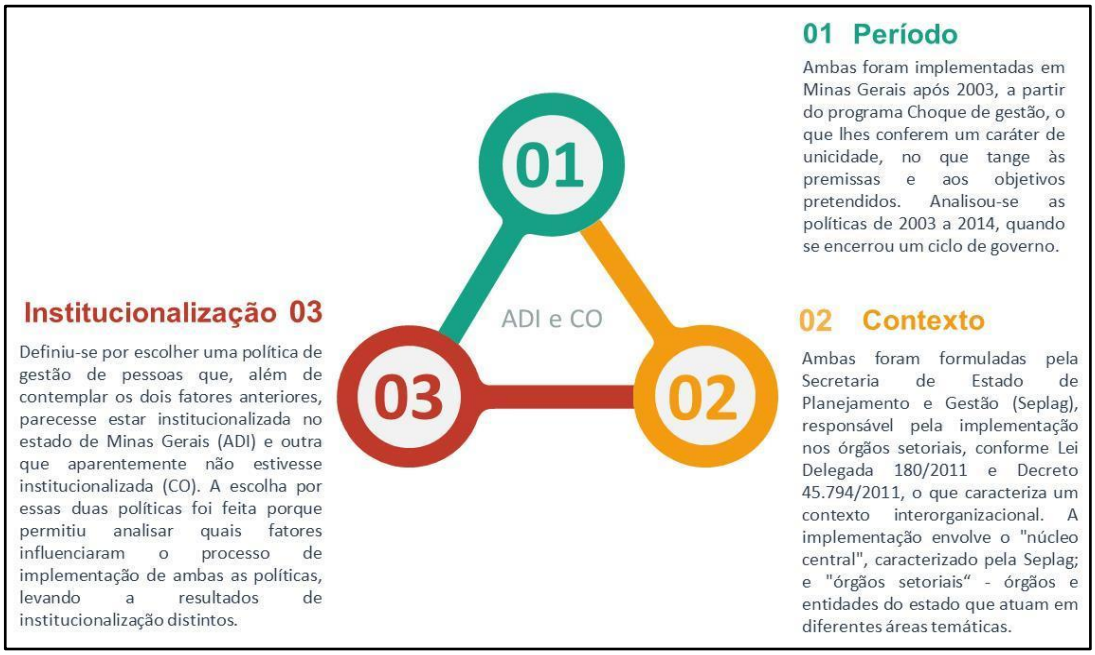

Figura 1 - Fatores para escolha das políticas ADI e CO
Fonte: Dados da pesquisa.

A ADI foi implementada em MG no ano de 2004 no contexto do Choque de Gestão, com o objetivo de monitorar as entregas de cada servidor, visando à melhoria dos resultados institucionais e da qualidade dos serviços públicos. Imperativamente implementada em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, envolvendo mais de 95 mil servidores no período. Essa foi a política de gestão de pessoas mais consolidada.

Já a CO foi implementada em 2007, com o objetivo de recrutar e alocar pessoas comprovadamente detentoras de capacidades técnicas e comportamentais adequadas a cargos de recrutamento amplo do Poder Executivo de MG[ii], tornando a indicação baseada em critérios técnicos para atenuar a influência política. A CO foi escolhida pois, apesar da relevância, carece de consolidação já que houve interrupções dos processos em 2012.

Quanto aos órgãos setoriais pesquisados, tem-se a Seds e a SEE, selecionadas por serem órgãos implementadores de ambas as políticas, e também pelo tamanho, complexidade e capilaridade no estado, pois apresentam diversos órgãos regionalizados. Por isso, acreditou-se atribuir um nível de dificuldade maior na implementação das políticas estudadas.

Foram realizadas pesquisa documental e levantamento de campo. A pesquisa documental envolveu a análise de legislações sobre as políticas, além de documentos institucionais elaborados pelo governo mineiro, como modelos de formulários, diagnósticos e

relatórios de execução e registros sobre o processo de implementação e seus resultados.

A pesquisa de campo consistiu na realização de 30 entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos, escolhidos por sua atuação e importância no processo de implementação das políticas, entre 2003 e 2014, das Secretarias de Planejamento e Gestão, Educação e Defesa Social. Os entrevistados situam-se em três grupos: formuladores (alta gestão da Seplag e consultores que atuaram no desenho das políticas), implementadores (superintendentes e diretores de RH e das áreas setoriais da Seds e da SEE) e público-alvo (diretores da Seds e da SEE que são impactados pelas políticas, seja por avaliar servidores, seja por ocupar cargos certificados). Cabe destacar que a distinção entre formuladores e implementadores obedece a razões didáticas, pois compreende-se as etapas como interdependentes. A Tabela 1 apresenta os entrevistados por órgão, política e grupo.

Tabela 1 - Total de entrevistados

ÓRGÃO				
Seplag	Seds	SEE	Consultoria	Total
8	10	10	2	30
POLÍTICA				
ADI	CO	Ambas		Total
14	8	8		30
GRUPO				
Formuladores	Implementadores	Público-alvo		Total
10	7	13		30

Fonte: Dados da pesquisa.

Para a construção das categorias de análise foi usado o software NVIVO versão 8. As categorias foram definidas pela teoria sobre a implementação de PP e a institucionalização que possibilitaram a estruturação do roteiro e dos temas. Elas foram elaboradas em cinco nós: a) ADI; b) CO; c) Políticas de gestão de pessoas; d) Consultoria; e e) Isomorfismo. Os três primeiros constituem-se "árvores de nós", por terem outras categorias associadas a eles. Os dois últimos denominados "nós livres". As categorias estão no Quadro 2.

Quadro 2- Categorias de análise

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

Fonte: Dados da pesquisa.

A identidade dos entrevistados foi preservada, sendo que as entrevistas foram identificadas por meio da política sobre a qual o entrevistado foi questionado (A: ADI; C: CO; AC: ambas), seguido do grupo ao qual pertence (Formulador, Implementador ou Público-alvo),

do órgão de origem (Seplag, Consultoria, SEE ou Seds), e de um número aleatório (1 a 30). A análise das entrevistas seguiu a técnica de análise de conteúdo a partir das categorias de análise supramencionadas.

Posteriormente, uma nova pesquisa documental foi concebida no ano de 2023 para identificação do status recente das políticas ADI e CO. Assim, foram analisadas as legislações referentes à avaliação de desempenho para verificar eventuais alterações realizadas[iii]. Investigou-se também o Transforma Minas, atual programa do Governo de MG que tem como objetivo a seleção profissional de cargos de comissionados (BONACCORSI, 2023; DINIZ, 2020), tal como previsto na certificação ocupacional. Os resultados da pesquisa serão apresentados na sequência.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Implementação das políticas ADI e CO

Para compreender o processo de implementação da política ADI e CO, apresenta-se o Quadro 3 que contém as principais informações dessas políticas, obtidas a partir das entrevistas e da análise dos documentos, tais como legislações das políticas e documentos institucionais disponibilizados pelas Secretarias.

Quadro 3- Características gerais do processo de implementação das políticas ADI e CO

CARACTERÍSTICAS	POLÍTICAS	
	ADI	CO
ANO	2004	2007
PAPEL CONSULTORIA	A partir de 2012, quando a avaliação por critérios foi substituída pela avaliação por competências, realizando o mapeamento de competências a serem avaliadas.	A partir de 2006, com o desenho técnico do instrumento de certificação e realização do processo de certificação.
PRINCIPAL OBJETIVO	Monitorar as entregas dos servidores tendo em vista a melhoria dos resultados institucionais.	Recrutar e alocar indivíduos com capacidades técnicas e comportamentais para cargos de recrutamento amplo.
REFERÊNCIA	São Paulo	Bahia
MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO	*Top-down*	*Top-down*
ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO	Cartilhas, manuais, comunicados, ofícios e publicações oficiais. Visitas técnicas, palestras e cursos, porém, consideradas insuficientes. Predomínio de um caráter unilateral e formal das ações.	Instrumentos formais como site da Seplag, intranet, memorandos, cartazes e comunicados aos órgãos e publicação oficial no Diário Oficial de Minas Gerais.
ATORES (FORMULAÇÃO)	Grupo específico da alta gestão da Seplag na elaboração do instrumento e na definição de critérios, regras e legislação. Órgãos setoriais envolvidos na formulação apenas em 2012, quando da alteração da avaliação por critérios para a avaliação por competências.	Grupo específico da alta gestão da Seplag, promovendo certa participação dos órgãos setoriais, a partir de atores chave, apenas, posteriormente, na definição dos perfis de competências a serem utilizados.
PONTOS POSITIVOS	**a)** Apoio da alta gestão da Seplag e do Estado, sobretudo, no início da implementação da política; **b)** Oportunidade de contato mais direto da Seplag com os órgãos e entidades, por meio das visitas técnicas; **c)** Aproximação entre a chefia imediata e o servidor; **d)** Identificação de várias irregularidades na situação funcional dos servidores e a regularização dos casos que foram considerados mais simples; **e)** Implementação de uma cultura do desempenho no Estado.	**a)** Alcance de maior impessoalidade, na indicação de cargos públicos; **b)** Maior transparência na indicação de profissionais para a ocupação dos cargos gerenciais certificados; **c)** Busca de maior profissionalização da gestão pública

CARACTERÍSTICAS	POLÍTICAS	
	ADI	CO
DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO	**a)** Descentralização das unidades dos órgãos setoriais estudados; **b)** Alta rotatividade dos servidores associada à ausência de qualificações contínuas; **c)** Inadequação da política às especificidades dos órgãos setoriais; **d)** Falta de conscientização dos gestores à respeito da importância da avaliação de desempenho e de qualificação deles para a devida implementação; **e)** Dificuldade de comunicação de todo o processo; **f)** Desconhecimento em relação à avaliação de desempenho no setor público; **g)** Resistência do sindicato e dos servidores; **h)** Falta de conscientização de alguns servidores que querem notas altas independente de suas ações; **i)** Atitudes paternalistas por parte dos gestores; **j)** A Avaliação entendida por muitos gestores como um instrumento estritamente formal, realizando-a como um ritual; **k)** Política implementada de cima para baixo sem a devida preparação e participação dos envolvidos; **l)** Vinculação da avaliação à remuneração; **m)** Implementação padronizada nos órgãos, desconsiderando a diversidade.	**a)** Elevado custo da política e ausência de recursos financeiros suficientes; **b)** Resistência do público-alvo, que tinha receio de ser trocados pelo risco de não obter a certificação; **c)** Ausência de integração dessa política com outras políticas de gestão de pessoas; **d)** Falhas no processo de definição de questões como remuneração do cargo certificado e competências a serem exigidas no processo; **e)** Influência política; **f)** Distanciamento entre a Seplag e os órgãos setoriais; **g)** Falta de divulgação para público interno e externo
STATUS VIGENTE DAS POLÍTICAS (ANO 2023)	A ADI em Minas Gerais permanece normatizada pelo mesmo conjunto de leis do período do Choque de Gestão, mas foram atualizadas, sem alteração significativa no processo e no instrumento de avaliação de desempenho estabelecido em 2007. No que se refere à Seds, em 2021 houve a criação de uma avaliação de desempenho específica para os servidores das carreiras de Agente de Segurança Penitenciário e de Agente de Segurança Socioeducativo, justamente profissionais cuja avaliação foi analisada nesta pesquisa. As alterações realizadas nesta legislação vão ao encontro das limitações apresentadas pelos entrevistados da então Seds que sinalizaram que a padronização dos critérios de avaliação, sem a consideração das especificidades da área, trazia impactos negativos ao processo de avaliação. A atualização de 2021 inclui 2 tipos de critérios de avaliação de desempenho. O primeiro é os itens de avaliação obrigatórios, sendo eles: Visão sistêmica; Adaptabilidade; Proatividade, Atuação colaborativa, Relacionamento com a equipe, Relacionamento com a chefia, Flexibilidade/Receptividade; Discrição e Sigilo. O segundo tipo de critério é o item avaliativo definido pela autoridade máxima da unidade, sendo eles: Hierarquia institucional; Disciplina; Pontualidade e assiduidade; Diligência e presteza; Aperfeiçoamento profissional; Comunicação Assertiva; Administração do Tempo; Uso adequado de equipamentos de segurança; Atitude inovadora; Atenção e Foco; Empatia; e Atendimento ao público externo. Cada autoridade máxima pode escolher 8 itens avaliativos, além dos obrigatórios, para a	Descontinuidade da CO que se encerrou em 2012. Todavia, a CO foi uma política precursora do atual processo de profissionalização de lideranças na administração pública mineira, denominado Programa Transforma Minas. Lançado em 2019, o Transforma Minas constitui um Programa de Seleção por Mérito e Competência, para atração, seleção e desenvolvimento de profissionais para posições da alta administração pública, inspirado em modelos internacionais bem-sucedidos de gestão de pessoas no setor público (Minas Gerais, 2021b). Regulamentado pelo Decreto nº 48.330, de 29 de dezembro de 2021, o Programa Transforma Minas conta com o apoio do 3º setor, e busca contribuir para que pessoas capacitadas ocupem cargos de liderança no governo. O Programa possui 3 frentes de atuação: Atração e Seleção; Desenvolvimento e Desempenho que conta com a parceria da Fundação João Pinheiro para realização dos Programas de Desenvolvimento de Lideranças (PDL); e Engajamento. O processo de atração e seleção de lideranças possui as seguintes etapas: O processo seletivo completo, contempla as seguintes etapas: (1) inscrição de candidatos; (2) análise curricular; (3) entrevista por competências; (4) teste de aderência; (5) entrevista com especialistas; e (6) entrevista final. Diferente do processo de Certificação Ocupacional, o Transforma Minas não contempla uma etapa de avaliação formal de conhecimento.

CARACTERÍSTICAS	POLÍTICAS	
	ADI	CO
	avaliação individual dos agentes. Há uma ausência de trabalhos acadêmicos recentes que analisam o atual contexto da avaliação de desempenho no Estado, impossibilitando uma análise acerca de eventuais aprimoramentos do processo, para além da análise documental supramencionada.	Entre 2019 e 2022 foram realizados 247 processos de seleção de lideranças por meio do Transforma Minas, contemplando os seguintes órgãos: Segov, Prodemge, Uemg, Advocacia Geral do Estado, IPSM, Controladoria Geral do Estado, Semad, Ses, Seinfra, Arsae, DER, IEF, Ipsemg, Seplag, Sedese, SEE e SEF.

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando o processo de implementação das políticas, ambas têm como um dos principais pontos de convergência o modo centralizado de tomada de decisões, o que aparenta ser comum às políticas governamentais brasileiras (SIMAN, 2005). Essa centralização manifesta-se na forma como as políticas foram implementadas, de cima para baixo, desconsiderando a participação dos implementadores e do público-alvo na formulação.

Expressões como "é preciso obrigar", "o pessoal só faz aquilo que está na lei", "é um trabalho de catequese" e outras expressões de significados similares aparecem com certa frequência nas entrevistas, deixando indagar sobre os motivos pelos quais se acredita que no setor público as políticas precisam ser implementadas de forma *top-down* para produzirem algum efeito, como no relato a seguir:

> Foi uma avaliação que a gente fazia à época, que se não fosse desse jeito, implementada dessa forma, meio que de cima pra baixo, assim, sem ouvir e mesmo pensar a própria Seplag, [...] detendo a competência para isso, talvez não se conseguisse implementar. Então, foi resolvendo e definindo as questões sem um diálogo mesmo com os outros órgãos. AC-Formulador SEPLAG 2.

Porém, a literatura sobre implementação de PP ressalta a importância de incluir no momento de desenho e formulação de dada política os atores interessados, que, de alguma forma, serão afetados pela política (BRYNARD, 2000; SILVA; MELO, 2000; SIMAN, 2005).

Quanto à ADI, a implementação *top-down* relaciona-se com a qualidade do processo. Pelas entrevistas, resta claro que os formuladores, ao decidirem sobre a implementação, objetivaram executar, independente de como seria o processo. A opção de implementar de uma só vez, sem projeto piloto, exemplifica tal situação, além da obrigatoriedade de implementação, sem a devida qualificação e informação aos implementadores e ao público-alvo: "No início, a avaliação não teve nenhuma participação dos órgãos setoriais. Por que isso aconteceu? De um ponto de vista, desenhei o modelo e falei: "Agora todo mundo faz". E eu não estruturei, reestruturei lugar nenhum". AC-Formulador SEPLAG 30.

Por consequência, os gestores implementaram, cumpriram o que foi formalmente exigido, mas, fazendo da maneira que consideraram mais segura, muitas vezes, formal e ritualísticamente, a partir das informações e do conhecimento de que dispunham. Para Carneiro e Menicucci (2011), o papel desempenhado pelas regras, enquanto instituição, depende do grau de aderência a estas. As regras podem, e são, frequentemente desrespeitadas ou não cumpridas como previsto. Pressman e Wildavsky (1984), Sabatier e Mazmanian (1979) já afirmavam alguns dos fatores que levam a falhas no processo de implementação de PP: falta de clareza nos objetivos das PP, que leva a várias interpretações na ação.

Tentando compreender, no âmbito das limitações dessa ação, o comportamento dos gestores de MG, estes estavam diante de uma política nova e, portanto, desconhecida. Associa-se a isso a falta de qualificação técnica dos gestores em relação ao instrumento de avaliação. Diante da incerteza de se adotar uma política que deveria ser implementada, parece razoável implementá-la da maneira que traria menores prejuízos aos interesses dos gestores e servidores que seriam avaliados, o que significou conceder notas elevadas para muitos.

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

A vinculação entre desempenho e incentivos, percebida na ADI, é considerada problemática, uma dificuldade de implementação. Embora existam autores que estabelecem a importância dessa relação, garantindo um sistema de gestão de pessoas estratégico e integrado (LONGO, 2007), há outros que já apontam para os prejuízos dessa vinculação (BRUGUÉ, 2004; ORSI; SILVA, 2014), distorcendo, inclusive, as notas atribuídas nas avaliações. A fala transcrita ilustra esse efeito:

> Então, por exemplo, a avaliação de desempenho faz parte depois do salário dos servidores. Eu acho que isso leva a um incentivo para a pessoa não colocar a verdadeira opinião naquele instrumento, porque ela não quer penalizar o servidor. Eu acho que há uma superestimação de nota mesmo. A-Público-alvo SEE 16.

No que tange à política CO, a forma de implementação não é diferente, observando-se uma implementação *top-down*, como observado na transcrição abaixo:

> No momento de formulação da política CO, os órgãos setoriais não participaram. Foi dentro da Seplag. Ela foi toda desenvolvida dentro da Seplag e ocorreu a comunicação para os outros setores. Tudo foi publicado. Deu-se uma formalidade muito grande para o processo, mas por parte da Seplag. [...] A Seplag passou a exigir que os ocupantes fossem certificados, passassem por esse processo de certificação, para ocupá-lo em todos os órgãos. C-Formulador SEPLAG 9.

O fato de ser uma política que em sua origem não alcança todos os órgãos nem servidores explica, parcialmente, o motivo da CO ser de menor abrangência que envolveu poucos cargos. Percebe-se o desconhecimento de muitos servidores, inclusive aqueles relacionados à área de Gestão de Pessoas, e a falta de identificação dos que conhecem, em relação à política. Os implementadores não internalizaram a sua importância, a ponto de defendê-la, como ocorre com a ADI, não obstante todos os seus problemas. No caso da CO, essa política também enfrentou dificuldades em sua implementação, pois limitou as indicações para cargos que inicialmente eram destinados a nomeações de confiança.

Ainda é plausível analisar os problemas na implementação das políticas pelos conceitos de descontextualização conceitual e de descontextualização institucional (SIMAN, 2005). Com relação a descontextualização conceitual, pondera-se que na implementação da ADI, a padronização do instrumento não condizia com a realidade dos órgãos.

Relativo à descontextualização institucional, é possível percebê-la em ambas as políticas devido a: ausência de recursos materiais, financeiros e humanos adequados; ausência de qualificação dos gestores para a implementação das políticas e rotatividades deles; falta de legitimidade das políticas implementadas; falta de clareza das normas, regras e diretrizes das políticas; e ausência de integração institucional, sinalizada pela falta de alinhamento entre o órgão central e os órgãos setoriais. Esses fatores acima estão exemplificados no relato abaixo:

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

Algumas falhas do processo de implementação, sobretudo da ADI, são justificadas pela Seplag como falta de capacidade técnica dos órgãos setoriais. Porém, sendo aquele o órgão proponente dessas políticas e responsável pela condução da implementação nos órgãos setoriais, defende-se que tal percepção relaciona-se a um erro de concepção da Seplag.

> Por mais que a gente dê autonomia para o órgão, as áreas de RH, elas têm até hoje realidades muito diferentes. [...] Então, assim, por mais que tenha órgão que às vezes reclame do modelo que a Seplag estabelece, eles não propõem mudança. [...]a gente foi vendo com o tempo que tinha uma carência muito grande nas áreas de RH, e que se a gente não atuasse fazendo com que acontecer a coisa não sai, porque as áreas de RH não dão conta de disseminar a política internamente. A-Formulador SEPLAG 13.

Os mecanismos institucionais criados pela Seplag para coordenar, acompanhar e avaliar as etapas de implementação das políticas foram falhos em função da: falta de recursos (materiais, financeiros e humanos), falta de qualificação dos implementadores, bem como da rotatividade deles, e imprecisão das normas, regras e diretrizes das políticas. Logo, a Seplag não dotou os órgãos setoriais de autonomia e capacidade técnica.

Houve também falhas de comunicação ao implementar as políticas já que a Seplag privilegiou a comunicação formal e vertical. Não se criou um ambiente cooperativo nem tiveram mecanismos de coordenação para implementação em contexto interorganizacional específico (COSTA, 2004; O'TOOLE, 2010; PETERS, 1998; RADIN, 2010). Conclui-se a análise da implementação pelo modelo de Brynard (2000), sintetizada no Quadro 4:

Quadro 4 - ADI e CO a partir do modelo Protocolo 5C

COMPONENTE	SITUAÇÃO DAS POLÍTICAS (ADI e CO)
Conteúdo da política (*content*)	A ADI apresenta alguns problemas conceituais relevantes, porém quanto a CO não é possível perceber problema no que tange ao conteúdo.
Contexto institucional (*context*)	Não foi condizente para ambas as políticas, tendo em vista que a Seplag, como proponente das políticas, não identificou os principais atores institucionais que influenciam ou são influenciados pelas políticas; não observou os interesses e as relações de poder interno e externo a ela; e não definiu e compartilhou de maneira adequada as regras e diretrizes. Tal postura parece refletir uma concepção de política pública, a partir da qual há uma separação entre formulação e implementação, compreendendo esta como mera execução do que é definido naquela.
Capacidade administrativa dos implementadores (*capacity*)	Observam problemas em ambas as políticas, já que não foi garantido no momento de implementação da ADI e da CO os seguintes fatores: capacitação e disponibilidade dos funcionários, qualidade dos sistemas de informação, e suficiência de recursos financeiros e materiais. Além disso, não foi possível observar a utilização de instrumentos de coordenação adequados à realidade de implementação de política em contexto interorganizacional, mas sim instrumentos que utilizavam-se, predominantemente, da autoridade formal e do poder hierárquico, reproduzindo a divisão formulação versus implementação.
Clientes e coligações (*clients and coalitions*)	Também não foi devidamente observado na implementação de ambas as políticas, já que a forma de implementação adotada não incluiu, de maneira adequada, os implementadores e o público-alvo das políticas.
Compromisso dos implementadores (*commitment*)	Como a implementação de ambas as políticas ocorreu de forma *top-down*, pode-se afirmar que o comprometimento dos implementadores ocorreu, sobretudo, pela obrigatoriedade das políticas e pela capacidade de controle dos implementadores pelos formuladores.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brynard (2000).

4.2 Institucionalização das políticas em MG

Apesar de ter problemas na qualidade da implementação, segundo a percepção dos entrevistados, a ADI está implementada e institucionalizada no Estado de MG. Percebe-se, também, o cumprimento dessa política de forma ritualística e cerimonial, conformando-se como um mito racional (HALL; TAYLOR, 2003; MEYER; ROWAN, 1977).

> Pra mim a [ADI] está institucionalizada. Eu acho muito difícil a gente ter um

> retrocesso, mesmo com a mudança de partido, porque isso é uma questão que a própria sociedade vai cobrar da administração, sabe? Mesmo que a gente ainda não tenha uma avaliação real hoje, o fato do servidor ser avaliado tem um significado, um simbolismo aí. A-Formulador SEPLAG 13.

Os motivos que indicam a institucionalização da política ADI podem ser dois. Primeiro, a maior legitimidade da demanda por maior qualidade na prestação dos serviços públicos a partir da reforma gerencialista incentivou a adoção de políticas voltadas para a mensuração de resultados por meio de instrumentos avaliativos (GUESSER; ENSSLIN; PETRI; 2020) repercute em uma norma social que foi conformada em uma normativa legal a partir da política da ADI. O segundo motivo reside na disseminação da ADI porque no momento da implementação foi imperativo nas organizações públicas mineiras, sem testar previamente a política, o que coaduna o isomorfismo coercitivo em função das pressões governamentais (ARAUJO et al., 2019).

Mesmo que tenham sido implementadas de forma semelhante, as consequências para a institucionalização da CO foram diferentes. Isso pode ser explicado pelo conteúdo das políticas, pelos desenhos dessas ou pelo objeto das políticas serem distintos – enquanto a avaliação está voltada para o servidor público de carreira e foi adotada em todos os órgãos, a certificação abrange um público diversificado, de origens distintas.

Ao considerar que há distintos graus de institucionalização (JEPPERSON, 1991), a CO demonstrou vulnerável às intervenções sociais de cunho político, principalmente na escolha dos cargos gerenciais. Os cálculos estratégicos e políticos realizados pelos implementadores de PP estão vinculados a regras, papéis e ideias (SOUZA, 2006), de maneira que evidencia o embate entre a institucionalização da CO, durante sua implementação, e os propósitos dos agentes políticos. Dessa forma, os constrangimentos via instituições, como preconizado pelas premissas do neoinstitucionalismo, não se verificou na CO, como no relato transcrito.

> Quanto à certificação, aí eu acho que carece de mais internalização, ser mais institucionalizada, porque você vê até por parte dos órgãos. Tem órgãos que num primeiro momento ou desconhece ou tentam de alguma forma colocar alguém que não seja certificado. Aí, lógico que é barrado na hora da nomeação. Mas você vê que não está internalizado, não está internalizado. AC-Formulador SEPLAG 11.

Embora em seu conteúdo, a CO seja relevante para a gestão pública, cujo objetivo de promover a profissionalização é reconhecido pelos implementadores e público-alvo como necessário, em si não ganhou a adesão. Ainda, a política está sujeita à influência política, já que envolve a concessão de cargos comissionados que no Brasil configura-se como um instrumento para a obtenção de alianças políticas, necessárias à governabilidade. A CO acaba por limitar a influência política nas indicações de cargos. A fala confirma este argumento:

> No próprio governo em que foi implementada, já deu uma flexibilizada para algumas pessoas. E eu acho assim, você institucionalizar uma política, eu falo que tem que valer igual pra todo mundo [...] acho que o fato de excepcionalizar algumas pessoas, tira credibilidade do processo. E essa flexibilização se deu por concessões políticas. Eu lembro de um caso que o DPGF de um órgão era irmão de um coronel. Aí, tinha que deixar lá provisoriamente [...] se a própria liderança cria uma excepcionalidade dessa, quebrou o processo todo. AC-Formulador SEPLAG 30.

Sem este apoio da alta direção e com a pouca adesão do público-alvo, a CO foi negligenciada, não se institucionalizando no estado de MG: “A certificação não está institucionalizada, porque, se tivesse, a gente não estaria com um espaço de tempo tão grande entre uma certificação e outra. Eu acho que foi muito uma questão de política da época”. C-Público-alvo SEDS 24.

Tendo em vista os desafios percebidos em ambas as políticas, por que a política ADI se consolidou e encontra-se institucionalizada em MG e a CO não? Acredita-se que a resposta esteja nas diferenças percebidas em relação ao apoio da alta gestão e, sobretudo, ao apoio político para a implementação delas.

Ainda que, tecnicamente a ADI aparenta apresentar maiores problemas em relação à CO, aquela sempre dispôs de apoio político e da alta gestão da Seplag, mantendo certa presença e cobrança dos órgãos setoriais para sua implementação. Tal apoio não foi o mesmo para a CO, já que os custos políticos para sua manutenção se mostraram elevados.

Utilizando-se da teoria neoinstitucional para análise da implementação da CO, tem-se que as regras e normas estabelecidas pela política diminuíram a autonomia dos dirigentes na indicação a cargos comissionados. Ao perceberem que a política cerceava o espaço de nomeação, esses dirigentes reagiram contra a CO e continuaram indicando profissionais não certificados. Isso ressalta uma fragilidade da política quanto às regras e diretrizes, o que pode ter dado espaço para arbitrariedades dos dirigentes máximos. Esse ponto está em conformidade com Goodin (1996), para o autor, as instituições, enquanto constrangimentos, podem alterar a distribuição dos recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos.

Em ambos os casos, é relevante compreender como os envolvidos interpretaram as políticas, enquanto instituições, um momento importante no processo de institucionalização que antecede a internalização (BERGER; LUCKMANN, 2003). Na ADI, a interpretação feita pelos implementadores e público-alvo a respeito da política e de suas consequências estabeleceu um comportamento destes indivíduos de forma a "burlar" as regras, como por meio de comportamentos paternalistas, concedendo notas elevadas para quase todos. Embora os atores tivessem o entendimento sobre os objetivos da política, eles foram resistentes ao aplicar o protocolo da ADI, de forma que a política fosse desvirtuada em prol de interesses particularistas. Assim, a interpretação dos atores não se refere a um mau entendimento ou uma compreensão dúbia da política em si, mas eles interpretaram conforme sua conveniência.

A ADI foi vista como uma política que possivelmente traria prejuízos, como a possibilidade de demissão por desempenho ruim e possíveis perdas remuneratórias e de crescimento na carreira. Essa interpretação fez com que os implementadores e público-alvo implementassem as políticas da forma que consideraram menos prejudicial. Houve o constrangimento da política, enquanto instituição, direcionando comportamentos.

No caso da CO, também houve resistência na implementação em que os atores a interpretaram conforme seus interesses particularistas. Todavia, essa interpretação é feita pelos indivíduos que compõem o grupo dos próprios formuladores, reconhecendo o prejuízo de perda de autonomia e poder na concessão de cargos comissionados. A estrutura influencia a atuação dos indivíduos, mas há possibilidade de manutenção e modificação das instituições pelas pessoas. Os dois casos coincidem com Goodin (1996) quando afirma que os agentes individuais buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido por instituições. As instituições podem fortalecer ou enfraquecer a implementação. Diante do exposto, pode-se afirmar que a política ADI se encontra institucionalizada no Estado, enquanto a CO não, sendo esta inclusive paralisada na concepção.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar em que extensão os desafios da implementação da ADI e da CO afetaram a institucionalização dessas políticas no governo de MG. De forma genérica, os problemas de implementação não impactaram no processo institucionalização da ADI que permanece como o principal instrumento para monitorar os resultados dos profissionais da administração pública mineira, ao passo que a CO foi interrompida em 2012, não prosseguindo em novos processos, e consequentemente, não foi institucionalizada. É possível afirmar que o

processo de institucionalização das políticas tem como base arranjos institucionais hierárquicos e não houve uma construção conjunta.

Em termos específicos, os processos de implementação de ambas as políticas foram centralizados, no formato top down, concebidos pelos formuladores lotados na Seplag. Isso dificultou o entendimento do conteúdo dessas políticas por parte dos implementadores dos órgãos setoriais. Contudo, os implementadores foram mais receptivos com a premissa da ADI em detrimento da CO, o que dificultou a adoção dessa política. Os resquícios da cultura patrimonialista, institucionalizados na administração pública brasileira, influencia no preenchimento de cargos de livre nomeação cujos relacionamentos individuais sobrepõem a critérios tecnicistas.

A ADI encontra-se institucionalizada no governo de Minas Gerais e vigora até o momento da realização deste estudo, vinte anos após o programa Choque de Gestão, mesmo com dilemas relativos à utilização equivocada do instrumento de avaliação descrito neste estudo, como a atribuição de notas elevadas independente da performance do colaborador. Mas a política tem usos positivos, vide a progressão de carreira. Além disso, o ato em si de avaliar os profissionais da administração pública para monitorar suas entregas está institucionalizado.

Apesar de o modelo, processo e instrumento de avaliação de desempenho permanecer com as mesmas legislações e características ainda em 2023, ganho significativo do processo pôde ser observado na atual Secretaria de Justiça de Minas Gerais, antiga Seds, que implementou um processo singular de avaliação de competências que leva em consideração itens específicos e, portanto, mais aderentes à realidade das unidades que compõem o sistema prisional. Observa-se, portanto, um significativo avanço em relação às limitações levantadas até o ano de 2016, quando vigora nesta instituição um modelo de avaliação que considerava competências essenciais previstas para a maioria dos demais órgãos e entidades do Estado.

Esta alteração permite a diferenciação do processo de avaliação desses profissionais em relação aos demais profissionais do Estado à medida que possui competências essenciais específicas e ainda possui a diversificação dentro da própria Secretaria à medida que cada unidade prisional pode realizar uma avaliação peculiar, por meio da escolha de critérios específicos de avaliação. Não obstante esse avanço, no que se refere ao modelo geral de avaliação de desempenho no Estado, tem-se a manutenção das mesmas legislações previstas até o ano de 2016, o que pode sinalizar a manutenção do status quo no que se refere ao modelo de gestão do desempenho do Estado.

Por outro lado, apesar de a CO ter sido descontinuada, a prerrogativa desta política constitui passo importante na trajetória de busca de maior profissionalização das lideranças públicas do Estado de Minas Gerais já que atualmente há no Estado o Programa Transforma Minas que tem objetivo similar (LOPES et al., 2020; DINIZ, 2020; BONACORSI, 2023).

Percebe-se que os desafios ainda são imensos e que é preciso promover a abertura da alta gestão para perceber falhas e problemas ocasionados. Isso leva a uma capacidade de aprendizagem, bem como conduz às mudanças e adequações necessárias para que essas políticas sejam efetivamente implementadas.

Logo, indaga-se: “Qual é o aprendizado que pode ser obtido a partir da implementação das políticas?” “Quais erros podem ser evitados quando da implementação de novas políticas de gestão de pessoas?” A necessidade de capacitação e treinamento é fundamental, para não repetir velhos erros. A gestão de pessoas no serviço público ainda apresenta disfunções que devem ser superadas. Para superá-las, será preciso o aperfeiçoamento das políticas de RH.

Um aprendizado com relação às políticas estudadas refere-se à compreender a diversidade da mão de obra no serviço público e considerar as especificidades dessa área como: primazia da legalidade e da impessoalidade, benefício da estabilidade, e entrada via concurso público. Essas questões precisam ser consideradas quando se formula e implementa políticas de RH no setor público. A partir dessa pesquisa é possível afirmar que não basta apenas de bons

instrumentos de gestão ou de boas ideias, mas sim de considerar a realidade do serviço público.

Outro aprendizado é a reflexão sobre o modelo de implementação das políticas de gestão de pessoas. Não se pretende definir a melhor estratégia de implementação, mas sim discutir sobre as falhas observadas a partir da implementação do tipo *top-down*. Acredita-se na necessidade de compreensão, pelos gestores públicos, sobre a importância de pensar nos atores de baixo para cima, negociar propostas e buscar legitimidade a partir da participação. Essa pesquisa elucidou que políticas relevantes foram implementadas de forma insulada, desconsiderando características do público-alvo e dos principais interessados.

Destaca-se, por fim, considerar o fato de que o estado de MG vem empreendendo esforços no sentido de profissionalizar a gestão pública, visando melhorar a qualidade dos serviços públicos. É razoável compreender o caráter inovador das políticas propostas no momento de sua implementação, mas persiste a busca por maior profissionalização.

A análise retrospectiva das políticas aqui estudadas permite refletir maneiras para superar os problemas expostos, reconhecendo as especificidades do setor público e as limitações que estas impõem à gestão de pessoas. Este estudo apresenta limitações acerca do acompanhamento das políticas trabalhadas, pois a atualização ocorreu a partir da análise dos documentos governamentais e acadêmicos mais recentes. Sugestiona-se para novos trabalhos abordar novamente os sujeitos desta pesquisa para comparar suas percepções sobre a institucionalização da ADI e da CO, anos após sua implementação.

[i] Atualmente a Secretaria é denominada de Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp).

[ii] Alguns dos cargos certificados foram: Direção das Unidades Administrativas de Planejamento, Gestão e Finanças; Direção de Atendimento dos Centros Socioeducativos da Seds; e Direção das Unidades de RH.

[iii] As legislações estudadas foram: Lei Complementar n° 71/2003, Decreto n° 44.559/2007, Decreto n° 45.851/2011, Decreto n° 44.986/2008, além da Resolução Conjunta Seplag/Sejusp nº 10.333/2021 que estabeleceu nova regulamentação para a avaliação de desempenho para servidores do sistema prisional da antiga Secretaria de Defesa Social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. **O papel estratégico de recursos humanos**. Tese (Livre-Docência). Universidade de São Paulo (FEA/USP), São Paulo, 1987.

ARAÚJO, F. S. M.; FLORES, R. F.; SANTOS, S. M. D.; CABRAL, A. C. A. Estudo Bibliométrico sobre a Teoria Institucional: Uma Caracterização da Produção Científica Brasileira. **Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS**, v. 19, n. 42, p. 37-51, 2019.

BARZELAY, M., GAETANI, F. VELARDE, J.; CEJUDO, G. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International public management review**, v. 4, n. 1, p. 20-42, 2003.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BONACCORSI, M. M. **O Programa Transforma Minas na perspectiva dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 300, 2023.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 29, 2004.

BRYNARD, P. Policy implementation. In CLOETE, F.; WISSINK, H. (Eds.) **Improving public policy**. Pretoria. Van Schaik, 2000.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CASTRO, J.; KILIMNIK, Z.; SANT'ANNA, A. A gestão de pessoas como interlocutora entre a empresa e seus funcionários: uma adaptação do modelo de Ulrich para um estudo em instituição bancária federal. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 1, n. 14, 2008.

COSTA, B. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO, C.; COSTA, B. **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, p. 31-46, 2004.

DINIZ, L. T. P. **Desafios e perspectivas da profissionalização da alta Administração Pública no Estado de Minas Gerais: um olhar sobre os processos decisórios do Programa Transforma Minas**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 161 p. 2020.

DYE, T. ***Understanding Public Policy***. Flórida: Pearson Prentice-Hall, 2008.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, 2009.

GUESSER, P..; ENSSLIN, S.; PETRI, S. Avaliação de Desempenho de Gestão de Recursos Humanos no Setor Público. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 42-67, 2020.

GOODIN, R. **The Theory of Institutional Design**. NY: Cambridge University Press, 1996.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Transforma Minas. MG.GOV.BR, 2021b. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transforma-minas/sobre-oprograma>. Acesso em 27 jun. 2021.

HALL, P..; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, p. 193-223, 2003.

JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Eds.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press. p.143-63. 1991.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. SP:FUNDAP, 2007.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2010.
LOPES, A. V.; PANTOJA, M. J.; GONÇALVES, A. O.; BILHIM, J. A. F. Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos. **Gestão & Conexões**, v. 9, n. 1, p. 8-27, 2020.
LOTTA, G. Implementation of Public Policy, Brazil. In: FARAZMAND, Ali (Eds.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance** (Living Edition). New York, NY: Springer Cham., p. 1–7, 2019.
MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. (Eds.). **Effective Policy Implementation**. Lexington, MA: Lexington Books, 1981.
MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.
ORSI, A.; SILVA, C. Gestão do desempenho no setor público: um panorama das dificuldades e alternativas para seu tratamento. In: SANTOS, T.; BASSOTTI, I.; TEIXEIRA, H. (Orgs.). **Mérito, desempenho e resultados**: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1 ed. São Paulo: FIA/USP, 2014, p. 193-233.
O' TOOLE, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública**: Coletânea. São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010, p. 229-248.
PETERS, B. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.
PETERS, B. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.
PRESSMAN. J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: Univ. California Press, 1984.
RADIN, B. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). Administração pública: Coletânea. São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010, p. 597-618.
RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. **La nueva gestión del empleo público**: Recursos Humanos e innovación de la administración. Barcelona: Tibidabo, 2018.
SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. **Policy analysis**, p. 481-504, 1979.
SALVADOR, M.; RAMIÓ, C. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latino-americanas. In: LONGO, F.; RAMIÓ, C. (Eds.). **La profesionalización del empleo público en América Latina**. Barcelona: Ed. CIDOB, 2008. p. 79-100.
SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Ideas, Interests, and Identities. 4. ed. Sage Publishing, London, 2008.
SILVA, P.; MELO, M. A. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16.
SIMAN, A. **Políticas Públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese de doutorado. UFMG. Belo Horizonte, 2005.
SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16 p. 20-45, 2006.
VASCONCELOS, I. **O modelo político e o modelo instrumental de gestão de pessoas**: uma análise crítica das contradições discurso-prática na implementação de TI em duas organizações nacionais. Relatório de pesquisa n. 11/2004. FGV-EASP/GVPESQUISA, 2004.
WINTER, S. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B.;

PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública**: Coletânea. São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010, p. 209-228.