



Mestrado em Gestão Pública

Débora Muzzi

**TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi**

Lisboa

2014

Débora Muzzi

**TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi**

Projeto de dissertação apresentado à Escola de Gestão ISG como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientador: Professor Doutor Álvaro Dias.

**Lisboa
ISG – Escola de Gestão
2014**

RESUMO

O presente trabalho trata do desafio de discutir a gestão de pessoas na administração pública, enquanto política pública derivada, que tem o propósito de impactar estrategicamente e positivamente a capacidade de agir do governo na promoção do interesse público. Vários autores estudaram os conteúdos das políticas públicas e criaram tipologias que funcionam como guias interpretativos e são utilizadas pelos analistas sintetizando o que seria um expressivo número de páginas de descrição. Contudo, poucos são os estudos teóricos sobre as políticas públicas derivadas, como é o caso das políticas de gestão de pessoas, o que dificulta que tais políticas tenham tipologia de conteúdo adequada à sua análise, obstando os avanços nesse campo do conhecimento. O principal objetivo deste trabalho é propor uma tipologia própria capaz de classificar e diferenciar as políticas públicas de gestão de pessoas, oferecendo um contributo para a academia, analistas e políticos. Como embasamento teórico, é apresentada breve análise da gestão pública como ação de governo, com seus propósitos, atores e instrumentos; em seguida, os estudos sobre tipologias de análise de políticas públicas e, por fim, o enfoque do campo da gestão de pessoas nas organizações, com destaque para o paradigma público e o seu contexto modernizante. Para particularizar a análise e propiciar a identificação de variáveis a serem consideradas na construção de um novo esquema tipológico, foram descritas e estudadas as principais políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, Brasil e sua correspondente no governo de Portugal. Para testar a tipologia proposta foi utilizado o método Delphi com questionário eletrônico aplicado a 20 especialistas em políticas de gestão de pessoas e políticas públicas de Minas Gerais, Brasil e de Portugal, contando de forma equilibrada com acadêmicos, consultores e técnicos da estrutura da administração pública. As análises desenvolvidas durante a pesquisa reforçam o entendimento de que as políticas de gestão de pessoas têm intencionalidades que as diferenciam e afetam a sua capacidade de contribuir para que a criação de valor público aconteça. Ficou ainda mais evidente que as políticas de gestão de pessoas não podem ser adequadamente classificadas, pois as tipologias existentes não permitem apropriada categorização e diferenciação dessas políticas entre si ou em relação às demais. Por fim, a tipologia proposta teve muito boa aceitação por parte dos especialistas consultados, que representam três diferentes dimensões de análise de políticas públicas – administração pública, academia e consultorias privadas. Com elevado nível de concordância alcançado, a menor sendo de 83,5% (política do tipo estruturante), as intermediárias de 91,5% (política do tipo diferenciação e apoio à gestão) e a maior de 100% (políticas do tipo influência na conduta), entende-se que a tipologia proposta pode ser considerada validada, estando disponível para ser aplicada e utilizada em novos estudos.

Palavras-chave: Política pública, gestão de pessoas, tipologia de política pública.

ABSTRACT

The present study addresses the challenge of discussing personnel management in public administration, as a derived form of public policy, which is intended to strategically and positively impact the government's capacity to act in promoting public interest. Many authors have studied the contents of public policies and created typologies that function as interpretive guides and are employed by analysts, thus synthesizing what would otherwise be a significant amount of descriptive pages. Nevertheless, there are only few theoretical studies on the derived public policies, as is the case of personnel management policies, making it difficult for such policies to have typologies which are substantially appropriate to their analysis, and therefore hindering progress in this area of knowledge. The primary objective of this study is to propose a proper typology capable of classifying and differentiating between the public policies for personnel management, and consequently providing a contribution to the academia, analysts and politicians. As theoretical grounding, a brief analysis of public administration as governmental action is presented, with its purposes, actors and instruments; then, the paper concentrates on the studies of the typologies that analyze public policies and, finally, it focuses of the field of personnel management in organizations, highlighting the public paradigm and its modernizing context. Furthermore, in order to particularize the analysis and allow for the identification of variables to be considered when developing a new typological scheme, the key personnel management policies in the government of Minas Gerais, Brazil and its counterpart in the government of Portugal were studied and described. In order to test the proposed typology we employed the Delphi method with an electronic questionnaire administered to 20 experts in personnel management policies and public policies from Minas Gerais, Brazil and Portugal, counting evenly with academics, consultants and technical personnel from public administration. The analysis carried out during the research reinforce the understanding that personnel management policies have intentionalities that set them apart and affect their ability to contribute to the creation of public value. It has become even more evident that policies for personnel management cannot be properly classified since the existing typologies do not allow for a appropriate categorization and differentiation of these policies amongst themselves or in relation to others. Finally, the proposed typology was very positively accepted by the experts consulted, who represent three different dimensions of public policy analysis - public administration, academia and private consulting. The high level of concordance attained, the lowest being 83.5% (structuring policy type), the intermediate being 91.5% (differentiation and management support policy type) and the highest reaching 100% (influence on conduct policy type), it is understood that the proposed typology can be considered validated being available to be implemented and used in further studies.

Keywords: public policy, personnel management, public policy typology.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Avaliação de Desempenho Individual

AED - Avaliação Especial de Desempenho

BEP - Bolsa de Emprego Público

CEAGP - Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

CSAP - Curso Superior de Administração Pública

DAD - Direção e Assessoramento da Administração Direta

DAI - Direção e Assessoramento da Administração Autárquica e Fundacional

DGAEP - Direção-geral da Administração e do Emprego Público

EPPGG - Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

EUA - Estados Unidos da América

FGD - Função Gratificada da Administração Direta

FGI - Função Gratificada da Administração Autárquica e Fundacional

FORGEP - Formação em Gestão Pública

GTE - Gratificação Temporária Estratégica

INA - Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

NGP - Nova Gestão Pública

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG - Organização não governamental

PADES - Plano Anual de Desenvolvimento dos Servidores

PEPAC - Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central

PU – Parágrafo Único

RH - Recursos Humanos

SCPMSO - Superintendência Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional

SCPRH - Superintendência Central de Política de Recursos Humanos

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SIADAP - Sistema Integrado de Gestão do Desempenho na Administração Pública

SIGAME - Sistema de Gestão dos Trabalhadores em Situação de Mobilidade Especial

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Relação entre política pública e administração pública.....	25
FIGURA 2 - Tipologia de políticas públicas de Bozeman & Pandey.....	41
FIGURA 3 - Ciclo de políticas públicas.....	42
FIGURA 4 - Grau de democratização do contexto segundo Dahl.....	44
FIGURA 5 - Modelo <i>garbage can</i> , de Cohen, March e Olsen.....	46

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Tipologia de políticas públicas de Wilson.....	39
TABELA 2 - Tipologia de políticas públicas de Gormley.....	40
TABELA 3 - Tipos de cultura política segundo Douglas e Wildavsky.....	43
TABELA 4 - Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.....	45
TABELA 5 - Apuração dos dados quantitativos da validação das variáveis – 1 ^a ronda.....	115
TABELA 6 - Novas variáveis propostas a partir da análise das sugestões dos especialistas.....	115
TABELA 7 - Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 1 ^a ronda..	116
TABELA 8 - Apuração dos dados quantitativos da validação das variáveis – 2 ^a ronda.....	117
TABELA 9 - Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 2 ^a ronda..	117
TABELA 10 - Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 3 ^a ronda .	118

SUMÁRIO¹

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Temática.....	13
1.2 Problemática.....	17
1.3 Objetivos.....	19
1.3.1 <i>Objetivos específicos</i>.....	19
1.4 Metodologia.....	20
1.5 Estrutura da dissertação.....	21
2 REVISÃO DA LITERATURA E MODELO TEÓRICO.....	23
2.1 Gestão pública e ação do governo.....	23
2.1.1 <i>Instrumentos, atores e propósitos</i>.....	25
2.1.2 <i>Complexidade da gestão pública</i>.....	27
2.1.3 <i>Do Modelo Burocrático à Nova Gestão Pública</i>.....	29
2.1.4 <i>Modelos de análise de políticas públicas</i>.....	38
2.1.4.1 <i>Dimensão de conteúdo</i>	38
2.1.4.2 <i>Dimensão temporal</i>	41
2.1.4.3 <i>Dimensão espacial</i>	43
2.1.4.4 <i>Dimensão de atores</i>	44
2.1.4.5 <i>Dimensão comportamental</i>	46
2.1.5 <i>Importância e propósitos das tipologias de políticas públicas</i>.....	47
2.2 Gestão de pessoas nas organizações.....	49

¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com as normas APA 2012.

2.2.1 <i>A vertente estratégica</i>	51
2.2.2 <i>O paradigma público</i>	53
2.2.3 <i>Evolução da gestão de pessoas na administração pública</i>	58
3 MÉTODOS	64
3.1 Tipo de projeto de pesquisa	64
3.2 Origem e natureza dos dados	64
3.3 Amostra, população e participantes	65
3.4 Instrumento de obtenção de dados e variáveis	65
3.5 Procedimentos de análise de dados	66
3.6 O método Delphi	66
3.6.1 <i>Descrição</i>	67
3.6.2 <i>Fatores críticos</i>	68
3.6.3 <i>Critérios para a escolha dos especialistas</i>	69
3.6.4 <i>Aplicação do método</i>	69
3.6.4.1 <i>Primeira ronda</i>	70
3.6.4.2 <i>Segunda ronda</i>	71
3.6.4.3 <i>Terceira ronda</i>	71
4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO	73
4.1 Descrição das políticas públicas de gestão de pessoas de MG	74
4.1.1 <i>Política de provimento</i>	74
4.1.2 <i>Política de carreira e remuneração</i>	76
4.1.3 <i>Política de desenvolvimento do servidor</i>	78
4.1.4 <i>Política de gestão do desempenho</i>	80

4.1.5 Política de saúde ocupacional.....	82
4.1.6 Política de cargos e funções.....	84
4.2 Descrição das políticas públicas de gestão de pessoas de Portugal.....	86
4.2.1 Política de provimento.....	86
4.2.2 Política de carreira e remuneração.....	88
4.2.3 Política de desenvolvimento do servidor.....	90
4.2.4 Política de gestão do desempenho.....	92
4.2.5 Política de mobilidade especial.....	94
4.3 Análise do sistema classificatório e de variáveis proposto pelas tipologias frente às políticas públicas de gestão de pessoas.....	95
4.3.1 Regularizar e instituir é o propósito básico.....	96
4.3.2 Distribuir e redistribuir benefícios aos servidores.....	97
4.3.3 Complexidade e abrangência da gestão de pessoas.....	99
4.3.4 O conteúdo impactando o modelo de tomada de decisão.....	101
4.3.5 Interesses e custos compartilhados.....	103
5 PROPOSTA DE TIPOLOGIA.....	105
5.1 Uma proposta de tipologia para as políticas públicas de gestão de pessoas..	106
5.1.1 Proposição de variáveis.....	106
5.1.2 Matriz de classificação.....	109
5.1.3 Tipologia proposta.....	110
5.2 Resultado do Delphi.....	114
5.2.1 Primeira ronda.....	114
5.2.2 Segunda ronda.....	116
5.2.3 Terceira ronda.....	118

6 CONCLUSÕES.....	120
6.1 Teóricas e tipologia proposta.....	120
6.2 Contribuições para a gestão pública.....	122
6.3 Limitações e proposição de futuras investigações.....	122
REFERÊNCIAS.....	124
APÊNDICES.....	131

1 INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas é um vasto campo de estudo e pode ser tratado a partir de diversos aspectos e ser abordado em uma perspectiva teórica ou empírica. O termo política pública é descrito por Secchi (2010, p. 124) como a “[...] diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Em igual medida, o estudo da gestão de pessoas na área pública pode ser abordado a partir de vários enfoques. Esta pesquisa se propõe a tratar do desafio de discutir a gestão de pessoas na administração pública como um conjunto de políticas públicas, chamadas derivadas, que têm o propósito de impactar estratégica e positivamente a capacidade de agir do governo na promoção do interesse público. O trabalho parte do entendimento de que essa capacidade de ação está diretamente relacionada ao reforço do comportamento desejado do servidor público com o propósito de se obterem resultados em relação à eficiência, produtividade, comprometimento e alinhamento do servidor, um serviço público mais profissional, como preconizado pelo modelo da Nova Gestão Pública. Assim, em uma perspectiva teórica, mas utilizando duas unidades de observação, os governos de Minas Gerais, Brasil, e de Portugal, faz uma apreciação de conteúdo das políticas públicas de gestão de pessoas para propor a criação de uma tipologia própria de análise para esse campo.

A análise de política pública é o esforço de compreensão de uma política pública que busca descrever, explicar ou prescrever a ação dos governos, utilizando métodos de estudos que examinem causas e consequências para entender e interpretar o processo político. Este trabalho de pesquisa pretende contribuir para o campo de análise das políticas públicas de gestão de pessoas, por entender que pouca atenção tem sido dada a estudos teóricos nessa vertente.

1.1 Temática

A gestão pública faz-se por meio de políticas públicas que podem ser descritas como o resultado do processo de tomada de decisão em torno de um problema ou questão de interesse público, a partir de alternativas formuladas na arena técnico-política (Secchi, 2010). Para os objetivos deste estudo, que trabalha o tema das políticas públicas, o termo

gestão pública será empregado no sentido de traduzir o conceito de administração pública na sua concepção operativa, ou seja, o conjunto de atividades concretas do governo no cumprimento de seu papel de representação do povo.

Todo o processo de elaboração de políticas públicas costuma ser analisado de forma didática por meio do ciclo de políticas públicas que divide a vida de uma política em fases interdependentes: amadurecimento do processo decisório (identificação do problema, formação da agenda e descrição da política), implementação e avaliação dos resultados pretendidos à partida, conforme destacado por Serafim e Dias (2012). Para Secchi (2010, p. 120), o ciclo de política pública (*policy cycle*) ou processo de política pública é um:

[...] esquema interpretativo derivado da teoria dos sistemas que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública.

Apesar de existirem várias correntes que alteram um pouco a sequência das fases no ciclo, é consenso que esse instrumento, como esquema organizativo do pensamento, é extremamente positivo, sendo utilizado por estudiosos, políticos e burocratas para melhor compreender o processo político, para comparar políticas, analisar o sucesso das soluções implementadas e entender o momento de extinção de uma política pública. O ciclo de políticas públicas funciona como um modelo de interpretação que detalha o que é chamado por Secchi (2010) de dimensão temporal da análise.

De acordo como Secchi (2010), tipologia de políticas públicas é uma forma de caracterizar as políticas públicas com base em variáveis agrupadas em categorias quantitativas e qualitativas, de forma a comunicar a essência de seu conteúdo e facilitar o exercício de análise da ação de governo. Tem, ainda, o propósito de servir como modelo para o esforço de compreensão de outra dimensão importante de análise – a dimensão conteúdo. Existem duas correntes principais de análise nesse ponto, uma que identifica os atores decisores como variável independente e, portanto, determinante da política pública formulada, considerada a variável dependente. Outra corrente, liderada por Theodore J. Lowi, propõe ser o decisor a variável dependente na medida em que, segundo afirma Lowi (1972 *apud* Secchi, 2010, p. 15), “[...] as políticas públicas determinam a dinâmica política” (p. 15), demonstrando uma nova perspectiva na relação causal entre o processo político e as políticas públicas. Essa é a corrente que será adotada neste trabalho de

construção de uma proposta de tipologia de políticas públicas para a área de gestão de pessoas.

De forma simplificada, a teoria neoinstitucionalista da escolha racional corrobora essa proposta, sugerindo que o tipo de política pública determina os ganhos associados, a arena, os atores e os custos de transação envolvidos na tomada de decisão, o que irá produzir as possibilidades de agenda política, hierarquização dos problemas e a alocação de recursos. As chamadas “políticas herdadas”, mencionadas por Leite e Flexor (2006), são um interessante exemplo dessa lógica, uma vez que a tomada de decisão em relação à continuidade ou alterações em políticas públicas já implementadas deve levar em consideração investimentos realizados, ganhos políticos capitaneados, resultados alcançados e atores sociais envolvidos, entre outros aspectos.

A tipologia, nessa proposta analítica, apresenta-se como um instrumental de identificação, categorização e comparação de políticas, agrupadas segundo características semelhantes, formando verdadeiras categorias de classificação que irão interferir no processo político, necessário à dinâmica de discussão da política pública, descrito no ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, pode ser confrontada com um modelo que serve a propósitos de comparação e avaliação, conforme apresenta Custódio (2007² *apud* Ferreira, 2012), o qual será tanto melhor quanto maior for sua capacidade de refletir o objeto de análise, de explicar a realidade, de precisar as variáveis envolvidas e de traduzir escolhas.

Na abordagem de Souza (2003), o avanço das análises de políticas públicas no Brasil, que segundo a autora encontra-se no que a literatura chama de primeira geração de estudos, depende do investimento dos pesquisadores em trabalhar variáveis que efetivamente causem impacto nos resultados pretendidos pós-implementação. Para isso, salienta a importância do estudo teórico e da criação, uso e teste de tipologias, chamando a atenção para a ausência de trabalhos nessa linha, inclusive citando especificamente os estudos de Theodore J. Lowi.

² Custódio, I. (2007). *Desafios na busca de um modelo ideal de excelência*. In: 16º Seminário Internacional em Busca da excelência. Fundação Nacional da Qualidade: São Paulo, mimeo.

No entanto, há ausência de trabalhos que testem, entre nós, tipologias sobre políticas públicas desenvolvidas nos chamados países centrais, como, por exemplo, a desenvolvida por Lowi (1964, 1972). Não só essas tipologias foram muito pouco exploradas entre nós, como também não foram testadas em um universo diverso daquele onde foram formuladas [...] Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas. O teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco aplicado entre nós, em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas (Souza, 2003, p. 18).

Secchi (2010) apresenta, em seu esforço descritivo, vários modelos de análise e diversas tipologias de políticas públicas desenvolvidas por diferentes autores, entre as quais serão destacadas aquelas relacionadas à categorização do conteúdo, que serão objeto deste estudo. A tipologia de Lowi, autor responsável por uma revolução na relação causal entre o exercício político e a política pública, fundamenta-se no impacto que a política pública pretende ter na sociedade, criando, portanto, quatro tipos: políticas regulatórias, que determinam os padrões de comportamento da sociedade; políticas distributivas, que direcionam recursos difusos da coletividade para grupos específicos de interesses; políticas redistributivas, que concedem benefícios a um grupo específico, retirando recursos de outros grupos também específicos de atores; e as políticas constitutivas, que definem as regras que irão moldar o funcionamento da sociedade e do governo.

A tipologia de Wilson (1983) aproxima-se da de Lowi, porque também trabalha sobre o critério de distribuição de custos e benefícios entre os diversos atores. A política será classificada segundo proponha distribuição ou concentração de custos e benefícios a toda a coletividade ou a grupos de interesses: política majoritária, política empreendedora, política clientelista e as políticas de grupos de interesse. Segundo Secchi (2010), a tipologia de Gormley (1986) já inova na medida em que constrói suas categorias sobre as ideias de grau de impacto nas pessoas (se afeta número representativo de pessoas) e de complexidade (em relação ao conhecimento necessário à sua elaboração). A tipologia de Bozeman & Pandey (2004) possui apenas uma variável, que é a categorização do conteúdo em técnico ou político, polarizando o olhar do analista para esse binômio.

Essas são as correntes analíticas a serem utilizadas no esforço de compreensão, análise, proposição por similaridade e teste de uma tipologia de políticas públicas com foco nas políticas de gestão de pessoas, que este trabalho se propõe a fazer, contribuindo para estudos futuros da gestão pública. Todavia, após estudo das diversas correntes, pretende-se apresentar uma proposição de tipologia a partir da reviravolta conceitual provocada por

Theodore J. Lowi e pelos autores que o seguiram que, como ele, desenvolveram estudos a partir do entendimento de que o conteúdo da política pública determina o processo político.

1.2 Problema

As políticas públicas implementadas pelos diversos atores, sejam públicos ou não, têm sido foco de atenção dos próprios organismos responsáveis por seu acompanhamento e avaliação e das consultorias especializadas em soluções de problemas públicos e objeto de estudo dos acadêmicos interessados na gestão pública e na compreensão da dinâmica político-social das interações do homem. Arretche (2003) alerta, contudo, que a pesquisa científica na temática de políticas públicas tem sido determinada fortemente pela agenda política em uma sociedade mundial em transformação e de governos em constantes movimentos reformistas e experimentação de soluções para melhor cumprir o seu papel. Tal realidade acaba por conduzir os acadêmicos a enxurradas de estudos de caso que privilegiam a análise da implementação das políticas e seus resultados sociais, com empobrecimento do aprofundamento teórico e metodológico, necessários à geração de conhecimento em qualquer campo de estudo.

Adotando abordagem semelhante, Souza (2003) e Bozeman & Pandey (2004) salientam que a proliferação de estudos de caso em análise de políticas públicas tem deixado de lado problemas importantes da gestão pública. Esses problemas aguardam uma oportunidade de serem pesquisados e relacionam-se com o universo da implementação das políticas públicas, como é o caso do estudo do modelo burocrático de administração pública, ou com aspectos teóricos e generalistas, como é o caso do estudo do processo decisório sob a ótica do conteúdo do problema ou solução de interesse público em questão.

Historicamente, especial atenção tem sido dada às políticas públicas que iremos chamar neste trabalho de diretas, aquelas que atingem diretamente a população, em sua totalidade ou parte, e os diversos organismos públicos, privados ou do terceiro setor. São as que definem e regulamentam benefícios, direitos e deveres, produtos e serviços à população, o funcionamento da sociedade de forma geral. Assim, o arcabouço teórico e instrumental tem se mostrado notadamente útil para políticas de educação, segurança, saúde, saneamento, habitação, transporte, cultura e meio ambiente, entre outras.

Outro conjunto de políticas públicas, que serão aqui chamadas de indiretas, derivadas ou políticas públicas de gestão, relaciona-se ao funcionamento interno da administração

pública no que concerne aos seus mecanismos de gestão – gestão da estratégia, gestão de pessoas, gestão do gasto, etc. Políticas de gestão de pessoas em sentido amplo são as estratégias e programas implementados pelas organizações, visando coordenar a atuação de seus trabalhadores para o alcance dos resultados pretendidos. As políticas indiretas habitualmente chamam pouca atenção dos políticos, importante ator na arena pública, os quais sofrem mais de perto as pressões sociais por soluções em relação às políticas diretas. Nas últimas décadas, os movimentos reformistas de administração pública, em todo o mundo, têm alterado esse cenário, levando políticos, burocratas e acadêmicos a buscar por soluções de gestão pública que se propõem a dinamizar e tornar eficientes e eficazes as ações político-administrativas do governo.

Secchi (2010) apresenta um simples e direto instrumental analítico de políticas públicas, identificando a existência de cinco dimensões de análise, citando Regonini (2001)³: de conteúdo, temporal, espacial, atores e comportamental. Entre essas, destaca-se a dimensão de conteúdo, que identifica o tipo de política pública que se está analisando. Segundo Lowi (1972), essa dimensão é fundamental ao analista, pois o objeto de que trata uma política interfere diretamente na identificação da arena de decisões e dos atores envolvidos, nas formas de rejeição e adesão, ou seja, no processo de elaboração de uma política pública.

Vários foram os autores que estudaram os conteúdos das políticas públicas, identificando seus contornos, os problemas causais, as soluções encontradas, os destinatários afetados, os impactos esperados, os atores envolvidos, os conhecimentos empregados. Segundo Secchi (2010), esses autores acabaram por criar tipologias que funcionam como guias interpretativos e são utilizados pelos diversos analistas para a classificação inicial de uma política pública que irá embasar seu esforço de análise, sintetizando o que seria um expressivo número de páginas de descrição. Diferentes variáveis e critérios criam diferentes modelos ou tipologias, nos quais cada autor apresenta a sua maneira de enxergar um campo de estudo e nele interferir. Poucos são os estudos, como já apresentado, sobre o que chamamos de políticas indiretas, o que dificulta que tais políticas tenham tipologia de conteúdo adequada à sua análise, dificultando os avanços nesse campo de estudo.

Dado que não parece existir uma tipologia de políticas públicas com aplicação específica à área de gestão de pessoas, a problemática de investigação eleita é o desafio de

³ Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

encontrar ou criar tipologia de identificação de políticas públicas que se adequem às especificidades das políticas públicas indiretas, notadamente as relacionadas à gestão de pessoas, que é um importante braço da governança na administração pública. Essa tipologia pode vir a ser utilizada por analistas no seu esforço de entendimento dos fenômenos político-administrativos.

Em suma, pode-se especificar a problemática por meio dos seguintes tópicos:

- a) Políticas de gestão de pessoas aplicadas ao servidor público são políticas públicas, na medida em que impactam na implementação das demais políticas públicas voltadas para o cidadão (políticas públicas diretas) e à proporção que resolvem o problema dos governos de eficiência e eficácia de sua atuação.
- b) Tipologia de políticas públicas, como modelo analítico de conteúdo, tem importância no processo de proposição, implementação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas – *policy cycle*.
- c) Tipologia de políticas públicas tem importância acadêmica para os diversos ramos de estudo que analisam as políticas públicas – ciência política, economia, gestão pública, sociologia.
- d) As políticas públicas de gestão de pessoas parecem não se enquadrar apropriadamente nas tipologias existentes e a proposição de tipologia própria seria um bom contributo para a academia, analistas e políticos.

1.3 Objetivos

Com esta investigação pretende-se propor uma tipologia própria de política pública que enfrente as limitações encontradas nos modelos identificados em relação à sua adequação às políticas de gestão de pessoas.

1.3.1 *Objetivos específicos*

- a) Identificar as diversas tipologias de políticas públicas consolidadas pela literatura internacional.
- b) Descrever as principais políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais, Brasil, e sua correspondente no governo de Portugal.

- c) Analisar o sistema classificatório e de variáveis proposto pelas diversas tipologias frente às políticas públicas de gestão de pessoas.
- d) Propor uma tipologia própria capaz de classificar e diferenciar as políticas públicas e gestão de pessoas.
- e) Testar a proposição da nova tipologia com um grupo de especialistas em políticas públicas e em políticas de gestão de pessoas.

Este trabalho de investigação, tendo em vista sua pretensão de análise e proposição de tipologia de identificação de políticas públicas da área de gestão de pessoas, pode contribuir para o campo da análise de políticas públicas, seja na academia, no meio dos organismos públicos ou nos organismos privados de consultoria, enriquecendo o arcabouço teórico-instrumental à disposição de futuros pesquisadores e analistas. Os conhecimentos produzidos por este estudo poderão ser utilizados por políticos, administradores e especialistas que se debruçam sobre os problemas públicos em seu dia-a-dia, seja tomando decisões, estudando os fenômenos ou implementando soluções.

1.4 Metodologia

Este trabalho de pesquisa tem como campo de estudo as políticas públicas de gestão de pessoas e utiliza como base para a construção de sua proposta teórica as políticas desse campo desenvolvidas pelo governo de Minas Gerais para o Poder Executivo e suas correspondentes no governo português. O acesso ao descritivo das políticas públicas de gestão de pessoas se dá por meio documental em acesso aos sítios oficiais dos órgãos e serviços responsáveis, sendo complementado por entrevistas semiestruturadas presenciais.

A proposição de nova tipologia a caracterizar as políticas de gestão de pessoas utiliza o mesmo tipo de raciocínio lógico proposto pelas tipologias já existentes, notadamente aquelas mencionadas no referencial teórico apresentado. Por se tratar de uma proposição teórica nova, não existindo na literatura consultada dados históricos ou investigação precedente de igual teor, a tipologia sugerida é testada com a utilização do método Delphi, empregando-se um pequeno grupo de especialistas que responderão a um questionário em rondas sucessivas, em busca de consenso. O propósito da pesquisa é obter a avaliação desses especialistas quanto à possibilidade de aceitação da tipologia proposta por aqueles

que fariam uso da mesma em suas atividades no campo: administradores públicos, professores e profissionais de consultorias especializadas.

1.5 Estrutura da dissertação

Uma vez que no capítulo 1 já se apresentaram, em linhas gerais, a temática que será abordada, o problema a ser objeto de discussão, os objetivos eleitos para esta investigação e a metodologia a ser utilizada, problematizando e particularizando o desafio deste trabalho, os capítulos seguintes serão reservados para o desenvolvimento da pesquisa.

O capítulo 2 trata da revisão da literatura e modelos teóricos utilizados, sendo que a pesquisa bibliográfica em textos técnico-científicos será feita com enfoque nos conceitos que se aplicam às especificidades da realidade da administração pública. Para tanto, será apresentada breve análise da gestão pública como ação de governo, com seus propósitos, atores e instrumentos; em seguida, os estudos sobre tipologias de análise de políticas públicas, ressaltando-se sua complexidade e importância de seus modelos de análise na construção do campo de estudo teórico e empírico da administração pública. Por fim, o enfoque do campo da gestão de pessoas nas organizações, com destaque para o paradigma público e o seu contexto modernizante, o qual tem exercido forte pressão sobre novas abordagens em relação aos instrumentos de gestão em uso, seus impactos e propósitos.

No capítulo 3 é descrita a metodologia adotada, detalhando-se a origem e instrumentos de obtenção dos dados, a composição e categorização da amostra empregada, os procedimentos de análise utilizados. Dá-se mais destaque para uma descrição pormenorizada do método Delphi de investigação, expondo a forma de aplicação, suas vantagens e cuidados a serem tomados para o sucesso da investigação.

A análise dos dados obtidos na pesquisa documental e nas entrevistas semiestruturadas com gerentes estratégicos da administração pública envolvidos diretamente com as políticas de gestão de pessoas é relatada no capítulo 4. Neste se descrevem as políticas públicas de gestão de pessoas dos governos de Minas Gerais, Brasil, e Portugal, para, então, passar-se à análise dos sistemas de classificação de políticas públicas frente a essas políticas para verificação da possibilidade de utilização dos modelos tipológicos.

O capítulo 5 contém a construção de uma proposta de tipologia própria para as políticas públicas de gestão de pessoas, abordando a construção de variáveis e sistemas

classificatórios, construção de uma matriz de classificação, buscando traços de similaridades e diferenciação entre as políticas e relato da tipologia criada. Finalizando o capítulo, expõem-se os resultados da aplicação do Delphi como metodologia de validação da tipologia proposta pelos especialistas da área de gestão de pessoas e análise de políticas públicas.

As conclusões são registradas na parte final do trabalho, no capítulo 6, a partir do confronto dos dados da pesquisa empírica (entrevistas e questionários), bibliográfica e documental, buscando contribuir para a compreensão do tema escolhido, a comprovação da hipótese e a construção de uma ou mais recomendações acerca do problema formulado.

2 REVISÃO DA LITERATURA E MODELO TEÓRICO

2.1 Gestão pública e a ação do governo

Não há como compreender o que é a gestão pública sem antes entender que ela é a forma de agir do governo, uma das mais importantes instituições do Estado, o qual é, segundo Soares (2001), a expressão de um fenômeno social, de uma sociedade que, de um modo ou de outro, busca organizar-se para obter algum benefício coletivo. Para Meirelles (2005), o estudo da organização e funcionamento do Estado deve considerar a disciplina do Direito Administrativo, que tem o propósito de regulação da organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração pública, que pode ser considerada a face dinâmica do Estado, incluindo a gestão do corpo de servidores e dos serviços prestados à população. Serafim e Dias (2012) salientam que a dinâmica de interação entre o Estado e a sociedade é bastante complexa, não sendo esses dois institutos nem totalmente dependentes, tampouco autônomos.

Moreira Neto (2005, p. 111) refere que a administração pública pode ser resumida como “[...] atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados para a satisfação de interesses especificamente definidos como públicos”.

Muitos seriam os autores a quem se poderia buscar para tentar descrever o funcionamento do setor público, cada qual abordando uma perspectiva diferente, mas todos ressaltando a sua complexidade, sendo a gestão pública herdeira dessa condição. Para os objetivos deste estudo, que trabalha o tema das políticas públicas, o termo gestão pública será empregado no sentido de traduzir o conceito de administração pública na sua concepção operativa, ou seja, o conjunto de atividades concretas do Estado no cumprimento de seu papel em nome do interesse público.

A gestão pública, como disciplina acadêmica, sofre, ainda, influência de diversas outras áreas do conhecimento que se complementam, com destaque para a gestão, Economia, Ciência Política e Sociologia, criando um campo complexo e abrangente de estudo. Pode-se dizer que é o governo em ação, o que obriga ao uso de técnicas e ferramentas de gestão associadas aos conteúdos das políticas públicas, sob a determinante das teorias em torno do papel do Estado e suas instituições. Na Ciência Política destaca-se

a ideia de se compreender a ação de governo, conforme destaca a definição de Souza (2006, p. 22) das políticas públicas como “[...] um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

Para Secchi (2010, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Essa parece ser uma definição simples, mas se estudada em profundidade abre um leque de questões conceituais que são trabalhadas pelo autor de forma didática no que chamou de “nó conceitual”, por entender que não há consenso entre os autores.

O primeiro nó relaciona-se à autoria da política pública, a qual pode ser considerada uma abordagem estadista (o Estado como único ator público de onde emanam todas as políticas) ou multicêntrica (quando se considera a participação e mesmo a elaboração de uma política por parte de outros atores, tais como organizações privadas, organizações não governamentais – ONG – e organismos multilaterais) (Secchi, 2010).

O segundo nó conceitual refere-se à ideia de que uma política pública poderia ser ação, mas também omissão, do Estado diante de um problema público. Para o autor, a política pública será sempre uma ação, sempre o cumprimento de uma decisão intencional do ator e do agente público, conceito que melhor se adequa à proposta de estudo e análise de políticas públicas que pressupõe a tomada de decisão diante de um problema, a explicitação de uma diretriz de ação, a existência de um destinatário (Secchi, 2010).

O terceiro nó conceitual apresentado por Secchi (2010) diz respeito ao nível de complexidade no qual se encaixa a política pública, podendo ser, segundo o autor, estratégico, tático ou operacional, com vistas a não restringir o alcance do que pode ser considerado um problema de interesse público, considerando o ponto de vista e os interesses dos diversos protagonistas.

Com base no conceito de Secchi (2010), este trabalho utiliza a concepção multicêntrica em relação à autoria das políticas públicas, por ser considerada mais abrangente e com mais capacidade de captar os problemas públicos a serem enfrentados, na medida em que propicia maior pluralismo de protagonistas, levando a mais riqueza dos fenômenos em torno do processo de elaboração, implementação e avaliação de uma política pública. Considera-se, ainda, que uma política pública será sempre uma ação, o reflexo de uma decisão intencional para prestar algum serviço a um destinatário. Sem esses elementos, entre outros, não há como discutir sobre tipologia ou como avaliar o resultado de uma política pública. Quanto ao último nó conceitual, identificado pelo autor, esta

pesquisa pondera que a formulação e implementação de políticas públicas se dão em todos os níveis do governo, conforme seja o grau de discricionariedade do administrador público que a está aplicando.

Tendo sido feita tal análise, o que se depreende da argumentação do autor é a centralidade da existência de um problema público a ser resolvido para que uma ação do governo seja considerada uma política pública.

2.1.1 Instrumentos, atores e propósitos

Entre as diversas perspectivas existentes sobre o estudo da gestão pública, duas são particularmente importantes para a reflexão que se pretende construir neste artigo. A primeira diz respeito à relação entre política pública (expressão da vontade do Estado) e administração pública (considerada a executora dessa vontade).

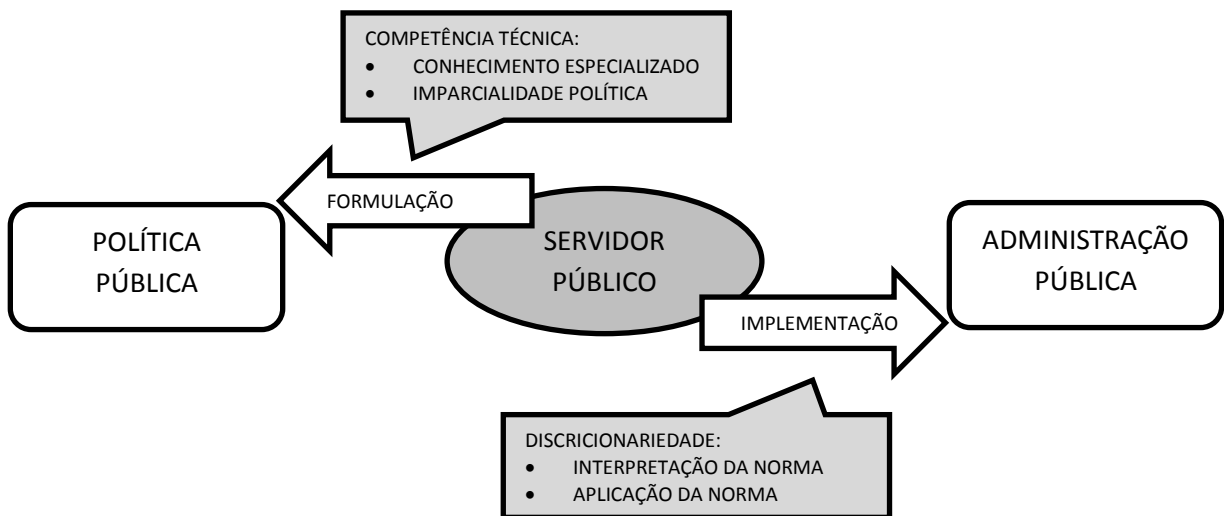


FIGURA 1 - Relação entre política pública e administração pública.

Alguns autores defendem a clara separação entre essas operações do Estado, enquanto outros consideram que existe forte interação colocando os administradores públicos como importantes atores políticos e ressaltando o “potencial político da burocracia” (Denhardt, 2012, p. 66). São os servidores públicos que oferecem seu conhecimento especializado para a construção das políticas, somando competência técnica à imparcialidade política. E são também eles que interpretam e aplicam as políticas, exercendo a sua discricionariedade em maior ou menor escala, conforme permita a

legislação relacionada. Segundo Bryner (2010), o grau de discricionariedade é tão elevado em algumas circunstâncias e em alguns tipos de políticas públicas, que a implementação é quase uma extensão da fase de formulação.

Assim, a elaboração de políticas públicas deixa de ser domínio exclusivo de altos escalões do Poder Executivo ou do legislador, acostumados com os meandros das decisões políticas e diretamente impactados pelas pressões de aprovação eleitoral, passando a fazer parte do cotidiano dos burocratas, gerências médias e técnicos especializados. O futuro da administração pública está exigindo a formação de servidores menos executores e mais analistas, que participem cada vez mais como *policymakers*⁴ (fazedores de políticas) do ciclo de políticas públicas. Um exemplo dessa escolha deliberada por uma administração pública que busca a eficiência por meio da atuação de seus servidores pode ser visto nas iniciativas reformistas do governo português já na década de 80. Segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP, 2013), nessa década, em Portugal, procurou-se intensificar a capacitação profissional, criar programas de motivação, de reconhecimento do mérito e de incentivo à produtividade no trabalho e melhoraram-se os processos de recrutamento e seleção de pessoal. Somando-se a essas políticas de gestão de pessoas, também se adotaram mudanças na gestão em geral com definição mais rigorosa das funções associada à desconcentração de competências e descentralização de decisões em nível regional, visando entregar um serviço público mais personalizado à necessidade de cada população local.

Outra perspectiva importante é a ideia de que as organizações públicas são, por definição, diferentes das empresas privadas. Os agentes públicos carregam pesado fardo, na medida em que têm sob sua responsabilidade a defesa de interesses coletivos e devem agir em conformidade com valores públicos, entre os quais se destaca o respeito às normas. Cabe, ainda, ressaltar que as lógicas de negócio do setor público e privado são distintas, o que é determinado por objetivos estratégicos distintos. Enquanto as organizações privadas buscam o lucro, a geração de riqueza para acionistas, as instituições públicas buscam prestar serviços e gerar valor para o cidadão, utilizando-se dos recursos públicos, lidando com interesses conflitantes e concorrentes. Pacheco (1999) enfatiza que uma atenção diferenciada deve ser desenvolvida em relação à distinção entre os “métodos e os meios” das administrações pública e privada, salientando a existência de “[...] uma ética profissional distinta, baseada na defesa do interesse público [...]” (Pacheco, 1999, p. 112).

⁴ Secchi (2010, p. 124) conceitua *policymakers* como “atores que protagonizam uma política pública”.

Tal pensamento é determinante e determinado pelas políticas de gestão de pessoas que, entre outros propósitos, atuam na moldagem da conduta do servidor.

2.1.2 Complexidade da gestão pública

Entre os diversos autores que estudam a gestão pública, é consenso a percepção do aumento da complexidade da atuação estatal, diante de um cenário mundial com tendências e megatendências conflitantes, em que o ator público é um entre vários que atuam na agenda política, muitas vezes com igual poder decisório sobre as políticas públicas. Esse novo contexto social está também exigindo o desenvolvimento de uma nova gestão que, respeitando os princípios que caracterizam uma organização pública, sem abrir mão de atributos de qualidade e economicidade, promova o interesse público de forma responsável e gere valor para a sociedade de forma sustentável, conforme salienta Ferreira (2012).

Ainda, a ação do governo tem forte grau de irreversibilidade e perenidade, devido aos impactos comumente observados na sociedade, e o processo de tomada de decisão e investimento público é bastante complexo. Algumas dessas megatendências que irão condicionar a decisão pública são: a incerteza global em relação a diversas áreas que afetam o homem (crises financeiras, catástrofes ambientais, epidemias, desastres de grandes proporções, terrorismo, crises políticas), a queda das fronteiras (proliferação de blocos supranacionais econômicos e políticos, novos atores globais, megacidades, xenofobia), envelhecimento da população (novos serviços, novos custos), sustentabilidade planetária (aquecimento global, fontes alternativas de energia, segurança alimentar, pandemias), cidadania ativa (respeito a diversidades, minorias, transparência), reorganização do mundo do trabalho (flexibilidade de horário, novos vínculos, trabalho nômade, novas profissões), conectividade tecnológica mundial (internet, redes sociais, permeabilidade da vida privada, serviços *on-line* e governos) (Lins, 2013; Pollitt, 2010).

Todas essas tendências afetam diretamente a estratégia de atuação do Estado. A construção de soluções eficazes, práticas e imediatistas para os problemas públicos não pode prescindir da preocupação com a sustentabilidade no médio e longo prazo dos resultados alcançados, ou seja, a ação do governo deve estar alinhada às tendências mundiais e locais que afetam sua população, sua soberania, seu futuro (Lins & Galal, 2011). Segundo Dror (2000), a governança, como modo de agir do governo, deve

preocupar-se com as gerações futuras, com soluções perenes que vão além de um ciclo ou dois de governo. O governo atua monitorando incertezas e tendências, construindo e analisando cenários prospectivos de forma a modelar o futuro a partir de ações presentes e, ao mesmo tempo, iluminar o presente com futuros possíveis. Dessa forma, passa a ser um entre vários atores da agenda política, compartilhando o protagonismo das políticas públicas. Atores não estatais, como empresas privadas, ONGs e a própria sociedade participam da construção de soluções de problemas públicos, prestam serviços à sociedade e entregam valor ao cidadão, desonerando o Estado de diretamente suprir algumas necessidades da população. O governo não pode prescindir de sua responsabilidade, ela é compartilhada e não eliminada.

Por outro lado, as organizações públicas que formam o governo não são estáticas, evoluem, redefinem seus propósitos e estruturas, alteram sua maneira de atuar, redesenham os seus processos, alteram os regimes de trabalho dos servidores, tudo isso em nome de melhor alcançar os propósitos do Estado e, conseqüentemente, da sociedade. A evolução contínua é natural, como em todo organismo, mas o que se observa é que os governos, de tempos em tempos, promovem grandes ondas reformistas nas quais um complexo arranjo de mudanças relativamente radicais é operado em várias direções, alterando ou se propondo a alterar drasticamente a forma de atuação das organizações públicas. A gestão pública é diretamente impactada por essas ondas, em especial as políticas de gestão de pessoas, que buscam adequar a atuação dos servidores públicos à nova ideologia ou ao novo paradigma construído a cada movimento reformista (Lins, 2013).

No final do século XX, um novo cenário econômico e social, marcado por uma crise de financiamento e de legitimidade do Estado em boa parte do mundo ocidental, gerou o ambiente propício para o surgimento de mais uma onda de reforma. Segundo Denhardt (2012), foi exatamente a partir da visão dominante à época, que considerava a administração pública e a política pública como campos teóricos e práticos distintos, somada à crença de que organizações públicas e empresas privadas poderiam ser geridas de igual forma, que se permitiu o surgimento das bases da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), que pode ser considerada um modelo exemplar de reforma gerencialista e com forte apelo à eficiência e à racionalidade.

Já Toonen (2010) enfatiza que o cenário internacional de movimentos e modelos reformistas da administração pública nas últimas décadas não pode ser considerado homogêneo. A perspectiva apresentada em seu estudo panorâmico sobre os diversos tipos

de reforma oferece interessante variedade, cada qual com sua particularidade, que se relaciona com os desafios enfrentados, os objetivos eleitos, a filosofia adotada e a intensidade e abrangência escolhidas. Reconhece, contudo, que as reformas do tipo da NGP constituíram importante mudança de paradigma, levando a maioria dos autores a considerá-la um marco no estudo da administração pública. E acrescenta que, no longo prazo, os diversos modelos de reforma acabam por se referenciar no que chamou de “um conjunto bastante estável de valores administrativos” (Toonen, 2010, p. 479).

De outra maneira, não estaria completo um movimento de reforma da administração pública que contasse simplesmente com metas e resultados, como destacado na NGP, mas também que considerasse valores e princípios da tradição administrativa⁵. A sociedade atual, com toda a sua complexidade, está exigindo o desenvolvimento de uma nova gestão que, respeitando os princípios que caracterizam uma organização pública, sem abrir mão de atributos de qualidade e economicidade, promova o interesse público de forma responsável e gere valor para a sociedade de forma sustentável, conforme salienta Ferreira (2012).

2.1.3 Do Modelo Burocrático à Nova Gestão Pública

Entender em que medida os movimentos reformistas gerencialista impactaram as políticas públicas, em especial as políticas de gestão de pessoas, é uma questão importante para os propósitos deste trabalho. O principal modelo de organização que define a administração pública é o Modelo Burocrático ou Burocracia Weberiana, assim chamada em referência ao seu idealizador – Max Weber⁶. Em grandes organizações - assim entendidas aquelas que possuem número elevado de funcionários, produtos ou serviços e ainda processos de trabalho complexos - a burocracia continua sendo a principal forma de gestão, como é o caso das organizações públicas, que ainda precisam corresponder às necessidades de uma sociedade moderna também complexa. Olsen (2004) alerta para a necessidade de que a burocracia se articule com outras iniciativas de organização do trabalho, uma vez que se está diante de uma organização pública cada vez mais complexa.

⁵ Tradição administrativa pode ser descrita como um padrão persistente de comportamento, enraizado em uma cultura, e difícil de ser alterado por meio de normas.

⁶ Max Weber – intelectual alemão nascido na segunda metade do século XIX, jurista, economista e considerado um dos fundadores da Sociologia, e reconhecido pelos estudos sobre a política, a sociologia religiosa, o capitalismo e a organização da sociedade burocrática.

Segundo Weber (1982), o Modelo Burocrático - que basicamente articula conceitos como competência técnica e meritocracia, coordenação, controle, formalismo nas relações e comunicações, padronização e previsibilidade de comportamentos, hierarquia e autoridade, rotinas e procedimentos estandardizados - é a forma mais eficaz de estruturação do trabalho para atingir os fins com os quais uma organização foi constituída. Blau e Scott (1970) referem que a burocratização é um fenômeno organizacional no qual uma quantidade de esforço e de recurso é gasta no funcionamento e manutenção dos processos, sendo fundamentais as ações de coordenação e controle, e não somente no alcance de seus objetivos finalísticos. A burocracia é, ainda, uma forma de organização do trabalho na qual os comportamentos dos empregados podem ser recompensados ou punidos, visando obter sua melhor performance a partir das condutas mais eficientes para atingir os propósitos da organização. O poder para exercer tal controle é extraído de outros fortes atributos da burocracia: a autoridade e a hierarquia.

As regras que ditam o comportamento no âmbito da organização burocrática são de certa forma estáveis e exaustivas, descrevendo o máximo possível a atitude esperada em um máximo de situações rotineiras. De acordo com Grau (2004), o Modelo Burocrático procurou alterar o forte patrimonialismo que dominava as organizações e o Estado, no qual os privilégios e concessões de favores pessoais acabavam por desvirtuar os propósitos e fins da organização e o poder era exercido por conveniência e a cada caso, segundo a vontade do governante ou de seus mandatários.

*La existencia de una administración pública cooptada por intereses político-partidarios y particulares es lo que, en su momento, se intentó combatir a través del Modelo Burocrático. Su ideal fue un cuerpo de funcionarios neutro y altamente profesionalizado que sirve con eficiencia a la política y que es democráticamente controlado por ella*⁷ (Grau, 2004, p. 45).

Outra forte característica é a padronização. O desempenho das pessoas e dos cargos é prescrito, com condutas previsíveis e calculáveis que podem ser apreendidas, daí que a execução das atividades pressupõe pessoas especializadas e treinadas para exercer funções técnicas e administrativas no contexto de cada tarefa e processo. Em uma organização burocrática, segundo Fountain (2005), o trabalho é dividido por áreas ou jurisdições com

⁷ A existência de uma administração pública cooptada por interesses político-partidários e particulares é o que, à época, tentou-se combater por meio do modelo burocrático. Seu ideário é um corpo neutro e altamente profissionalizado de funcionários, que serve com eficiência à política e que é democraticamente controlado por ela (Grau, 2004, p. 45, **tradução nossa**).

competências específicas e atividades que se repetem no tempo, de acordo com os processos de trabalho e serviços prestados, delimitadas pelas normas administrativas e que impõem a atuação contínua e regular aos servidores. A remuneração da mão-de-obra não é calculada em relação a um trabalho realizado, mas é fixada de acordo com as atribuições do cargo ocupado, sua posição na hierarquia e o tempo acumulado de serviço.

Cargo público é um posto de trabalho a ser preenchido por um ocupante (titular), ao mesmo tempo em que é um conjunto de atribuições e responsabilidades específicas a serem exercidas. Enquanto o cargo define as competências, é o ingresso no cargo que decidirá quem é capaz de exercê-las. Podem-se destacar duas formas de ingresso: o concurso público e a nomeação em comissão. O concurso público é um instrumento criado para privilegiar o ingresso na administração pública de pessoas capazes (com conhecimentos e habilidades) de exercer funções específicas, reforçando os institutos da meritocracia, da impessoalidade e da profissionalização na burocracia pública:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, [...] (Meirelles, 2005, p. 430).

É [o concurso público] a institucionalização do sistema do mérito e a sacralização da impessoalidade na admissão de servidores públicos (Moreira Neto, 2005, p. 293).

Apresentadas brevemente essas características gerais, por que as organizações e os Estados caminharam historicamente para adotar o Modelo Burocrático? Segundo Weber (1982, p. 246), esse movimento foi acompanhado “[...] mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo”. Tal afirmativa leva a relacionar a burocracia com a busca da eficiência⁸ (qualidade e economicidade) e da regulação (controle das tarefas cada vez mais complexas a cargo do Estado).

As características apresentadas do Modelo Burocrático, que constroem a identificação de uma organização tipicamente racional e prescritiva da conduta com vistas

⁸ Eficiência, princípio legal do Direito Administrativo, presente na Constituição Federal que, como tal, segundo Di Pietro (1999), estrutura, condiciona, delimita e define a ação do administrador público. De acordo com a mesma autora, o princípio da eficiência define que os atos da administração pública devem ser praticados com produtividade e qualidade, de forma a alcançar os melhores resultados possíveis.

ao alcance da eficiência, também criam um ambiente altamente institucionalizado⁹. Dimaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1991) afirmam que não se consegue mais explicar a adoção do Modelo Burocrático apenas pela necessidade de assegurar a coordenação e o controle, ao que hoje se soma a proposta de legitimação do resultado alcançado por meio do reconhecimento formal das práticas, procedimentos, processos e regras de conduta. Nem todo o aspecto formal da vida organizacional pode ser explicado pela burocracia que busca a eficiência¹⁰, mas também pela burocracia que busca a legitimação. Segundo Pierre & Rothstein (2010), governos com baixa confiança podem ser eficientes, mas a um alto custo de transação e de governança, o que provocou o renascimento da burocracia, ou a “reinvenção de Weber”, por meio do movimento denominado neweberiano de resgate de valores e princípios da administração pública tradicional e do papel do Estado, base sobre a qual as inovações devem ser implementadas.

Entretanto, pelo que já se discutiu, existe crescente interesse pela reforma do setor público, o qual vem dominando as discussões políticas, econômicas e sociais em boa parte do mundo ocidental, sob a forte justificativa da busca da máxima eficiência diante de um cenário dito de escassez de recursos. Vários são os autores que alertam para outros desafios enfrentados pelos governos quando da implementação de reformas. Kettl (2005) realça que a sociedade moderna depara-se com dois grandes desafios: o de alcançar a eficiência (governos apresentando melhores resultados a custo mais baixo) e o da legitimidade (o que os governos devem e o que não devem fazer).

Um [dilema] é o impulso para organizar governos que funcionem melhor e custem menos. Táticas de curto prazo para cortar gastos têm feito com que, em longo prazo, seja ainda mais difícil se obterem melhores resultados. O outro dilema é decidir o que o governo deve fazer. Muitas reformas têm se concentrado na identificação das partes do Estado que podem ser reduzidas. Esse tipo de proposta, contudo, não define nem o núcleo essencial do Estado que se quer ter, nem o que fazer para que ele funcione (Kettl, 2005, p. 76).

⁹ Ambiente altamente institucionalizado é aquele com elevado estágio de instituição, que são as regras do jogo ou os constrangimentos que orientam a conduta e acabam criando alto grau de homogeneidade. Nesse tipo de ambiente, as instituições informais (costumes, códigos de conduta e valores) tendem a ser formalizadas, passando por um processo de institucionalização, tendo como um dos propósitos a sua aceitação como uma prática legítima.

¹⁰ Segundo Moreira Neto (2005, p. 107), “[...] a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos”.

Para Pierre & Rothstein (2010), governos com baixa confiança (legitimidade) podem ser eficientes, mas a alto custo de transação e de governança. Reforçando esse entendimento, Przeworski (2005) opina que o panorama que permeia o papel do Estado e a atuação da administração pública diferencia-se de uma simples lógica de mercado: diversos atores, com diferentes interesses, interagindo em relações de assimetria informacional irão produzir resultados subótimos.

Alguma ineficiência é inevitável, posto que os governos, como os cidadãos, são limitados pela informação e pelos custos transacionais. O que cabe à reforma do Estado é fazer o governo funcionar o melhor possível dentro dessas limitações. A reforma do Estado deve ser concebida em termos de mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados e os cidadãos possam controlar os governos (Przeworski, 2005, p. 68).

Não se pretende aqui dizer que a burocracia não tem problemas. As falhas existem e precisam ser identificadas e tratadas. As propostas do movimento da NGP que pretendiam se opor ao Modelo Burocrático podem ser, na verdade, tipos de tratamento dessas falhas e acabam por resgatar as características e princípios originalmente presentes na burocracia, a exemplo da busca intensa por instrumentos e resultados eficientes ou do reforço a iniciativas de coordenação e controle. Segundo Pierre & Rothstein (2010), a eficiência utilitarista inundou as agendas públicas das principais democracias ocidentais, carregando em seu bojo a influência de técnicas privadas de gestão (desregulamentação, o conceito de cliente, a autonomia gerencial, a terceirização de serviços, descentralização, avaliação de desempenho) que ditaram de maneira quase hegemônica o modelo de reforma considerado de sucesso, movimento nominado de Nova Gestão Pública.

Pode-se verificar, por exemplo, como se dá o tratamento do grau de variabilidade e imprevisibilidade na implementação de algumas políticas públicas com alto nível de discricionariedade. Nesses casos, enquanto a administração weberiana busca controlar os resultados desejados de eficiência por meio de forte padronização e supervisão, a NGP procura evitar desvios não desejados utilizando-se acompanhamento de indicadores de desempenho e concessão de incentivos financeiros por alcance de metas. Essas duas escolhas são, em última análise, tipos de mecanismos de controle externo ao indivíduo que pretende mudar seu comportamento e não dar sentido a ele. O maior mérito do indicador costuma ser verificar quantitativamente o serviço realizado pelo servidor público (o que é feito), mas não tem a mesma efetividade em controlar a maneira como é feito. Segundo

Meyers e Vorsanger (2010), o que produz realmente os resultados da política pública, dando vida e significado ao serviço prestado e entregando valor ao cidadão, é fruto da maneira como se faz, o que depende das decisões críticas do servidor público no grande espectro de discricionariedade por ele adotado.

Na mesma medida, deve-se ter cuidado com a importação de soluções implementadas por sociedades em diferentes estágios de desenvolvimento político, econômico e social, imaginando que possam existir receitas universais de sucesso em gestão pública. As conclusões apresentadas no estudo de Manning, Shepherd, Bum e Laudares (2009) comparando o bloco de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹¹ e da América Latina alertam para a necessidade de se considerarem as diferenças quando da adoção de modelos. O que os autores descrevem, ao longo de sua explanação, é que blocos de países com diferenças de partida em termos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural (particularmente a política de serviço público) acabaram adotando estratégias e ferramentas similares. Pode-se entender que, de acordo com a ideia de paradigma, as inovações apresentadas pelos países da OCDE, consideradas mais avançadas em termos de gestão pública, transformaram o campo de conhecimento de tal forma que seriam consideradas referência, marco zero para as rondas seguintes de movimentos reformistas. *“Reforms imposed on developing countries have often been justified by crises, but the standard prescription is also used when such problems do not exist”*¹² (Olsen, 2004, p. 11).

Todavia, contextos específicos ou, como dito, diferenças de partida refletem diferentes problemas sociais, políticos e econômicos a serem enfrentados pelo Estado e demandas particulares de cada sociedade em relação a serviços e produtos públicos: “a percepção da sociedade muda ao longo do tempo à medida que muda, também, a percepção dos problemas” (Manning *et al.*, 2009, p. 137). Assim, as soluções formuladas e implementadas para alcançar melhorias de eficiência da máquina pública em um dado momento podem transformar-se em problema ou entrave de desempenho para a gestão pública no momento seguinte.

A burocracia tem se modernizado, flexibilizado sua rigidez original, mas não perdeu sua essência. A administração pública tem princípios e objetivos próprios, bastante

¹¹ A OCDE é internacional e intergovernamental e agrupa os países mais industrializados da economia e cujos representantes se reúnem para trocar informações e definir políticas, com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países-membros.

¹² As reformas impostas a países em desenvolvimento em geral são justificadas por crises, mas a prescrição padrão é também utilizada quando tais problemas não existem (Olsen, 2004, p. 11, **tradução nossa**).

específicos, que precisam ser respeitados para que as suas finalidades sejam alcançadas. Os conceitos de lucro, custo, produtividade, eficiência, resultado, desempenho, efetividade e tempo, só para citar alguns exemplos, são bastante diferentes daqueles utilizados na iniciativa privada. Uma importante diferença entre os cenários público e privado é apresentada por Pacheco (1999), quando discute como é construída a proposta de uma nova administração pública. A autora salienta que é comum verificar, em reformas administrativas, a falta de distinção entre “os métodos e os meios” da administração pública e da administração privada, identificando que existe um ponto crucial para o qual atenção diferenciada deve ser desenvolvida, que é em relação a “[...] uma ética profissional distinta, baseada na defesa do interesse público [...]” (Pacheco, 1999, pp. 112-113), enquanto a ética privada está focada no lucro e no atendimento dos interesses dos acionistas.

De outra maneira, em seus estudos sobre a integração europeia e o serviço público, Corte Real (2012) salienta que os processos de inovação na administração pública muitas vezes são erráticos, mas a teoria vai se adaptando à realidade e fortalecendo seus conceitos por meio de reformas incrementais, uma vez que as soluções são complexas e exigem maturidade temporal longa. Segundo a autora, o neweberianismo traduz mais a realidade europeia hoje do que a NGP, apesar da crença da sociedade moderna de que o novo é melhor e mais promissor.

[...] que a realidade administrativa é muito mais diversificada do que a privada, já que a administração de cada país é diferente, resultando de um longo processo histórico, de uma caminhada política e de uma tradição administrativa que nunca é replicável noutro Estado, diferentemente das regras de mercado, que em todo o lado são semelhantes (Corte-Real, 2012, p. 01).

Não obstante, Hughes (1996) sugere que existem pontos em comum nos movimentos reformistas que identificam a chamada administração pública gerencialista. O primeiro deles diz respeito ao próprio nome dado ao modelo, que troca a expressão “administração pública” por “gestão pública” que, segundo o autor, revela mais preocupação com resultados e efetividade das políticas e serviços públicos, inclusive pelo uso sistemático de avaliação e controle de indicadores de resultado das políticas e programas, além de mais envolvimento ou responsividade dos gestores públicos. Outra característica comum diz respeito a mais flexibilidade na organização, nos processos de trabalho e na gestão dos

servidores em relação à burocracia clássica. Um terceiro ponto destacado pelo autor salienta mais envolvimento de servidores em cargos comissionados com as propostas de governo, antecipando mais alinhamento entre a burocracia pública e os agentes políticos. Certa tendência à diminuição das funções exercidas diretamente pelo Estado, com iniciativas de aproximação com o mercado e a sociedade organizada, criando novas alternativas de provisão de serviços públicos, é outra característica marcante nesse movimento.

Hughes (1996) apresenta as significativas mudanças operadas pelo gerencialismo em quatro caminhos, dos quais se destacam dois. O primeiro caminho de mudança foi chamado por Hughes (1996, p. 116) de *câmbios en los inputs*, que diz respeito às pessoas, aos recursos financeiros e à tecnologia disponível. O autor reconhece que são recursos existentes na administração pública, mas que a sua gestão sofre transformações em relação à quantidade e qualidade dos mesmos - ao planejamento do uso do orçamento, à avaliação individualizada dos servidores com introdução de sistema de recompensa, à descentralização e mais responsabilidade da gerência intermediária, ao investimento na capacitação dos gestores, à adequação dos servidores às funções necessárias, entre outras. Nesse ponto, acentua a centralidade das políticas de gestão de pessoas, caracterizada como input do processo de organização da máquina pública, sendo por intermédio das pessoas que todas as mudanças se operam e os resultados são alcançados.

De acordo com Demmke (2010), a gestão de recursos humanos é uma importante área propensa à inovação na administração pública, salientando que o avanço ocorre, mas de forma não linear, e muitas vezes com resultados não intencionais. Como faz um estudo comparativo dos avanços reformistas dos países da União Europeia, não identifica um único modelo, mas antes algumas tendências de solução, particularmente em relação às políticas de gestão, tais como a responsabilização dos gerentes diretos pela gestão de pessoas, o pagamento por desempenho, a flexibilização nas políticas de recrutamento e carreiras, a redução do número de servidores, a valorização do papel do líder e o foco no trabalho em equipe.

O outro tipo de mudança que se destaca ocorre em *las relaciones con los políticos y los ciudadanos*, no qual os agentes públicos passam a ser responsáveis pelos resultados alcançados pelo governo perante a sociedade e os agentes políticos (Hughes, 1996, p. 117). O que propõe a NGP é a mudança de arranjo em que a análise técnica sobre as questões objeto de decisão subsidie a análise política para uma nova concepção e que, com mais

aproximação e responsabilização do corpo técnico pelas estratégias de implementação de programas, os critérios políticos e técnicos da tomada de decisão sobre a gestão dos recursos públicos sejam analisados em conjunto.

Nesse ponto, percebe-se acentuada diferenciação entre o modelo weberiano da administração clássica e o modelo gerencialista da NGP. Enquanto a administração defende a necessidade de separação entre política e burocracia, na NGP os gestores devem ter capacidade de influenciar na construção das agendas políticas e na decisão de qual alternativa deve ser adotada, reconhecendo, segundo Hughes (1996), o caráter político de suas decisões e a necessidade de se construir um processo de gestão colaborativa, somado ao controle societário.

Corroborando essa linha de raciocínio, Kettl (2005) identifica nos movimentos reformistas surgidos na década de 80 duas abordagens: o tipo “deixar o administrador administrar” e o tipo “fazer o administrador administrar”. O primeiro relaciona-se à flexibilidade das regras do chamado excesso burocrático, confiando no conhecimento, capacidade técnica e habilidade na tomada de decisão da burocracia profissional – reforço ao poder discricionário do agente: “para promover organizações adaptáveis e governos que funcionem melhor, dever-se-ia fazer com que o administrador público pudesse se concentrar nos problemas que têm de ser resolvidos e, então, dar-lhe flexibilidade para resolvê-los” (Kettl, 2005, p. 80). No segundo caso, a ideia central é trabalhar com incentivos (recompensa e punição) para garantir que o administrador faça o que se espera dele, normalmente por meio de contratos de gestão com metas de processo e de resultados. Nesse panorama, a flexibilidade pode ser encontrada apenas na solução de questões meramente administrativas, enquanto o que fazer e o resultado a alcançar são rigidamente acordados: “o único modo de garantir que ocorram de fato melhoras no desempenho da administração pública seria alterar os incentivos dados aos administradores e expô-los às forças do mercado” (Kettl, 2005, p. 82).

Aprofundando no estudo da NGP, Hughes (1996) sublinha que as bases teóricas desse modelo estão na economia e nos avanços da gestão privada. Se se considerar que a gestão privada está centrada na busca da lucratividade (mais retorno sobre os recursos empregados) e nas preferências individuais (escolha racional) dos atores envolvidos no mercado (trabalhadores, governo, consumidores, capitalistas), a grande sustentação do modelo gerencial está na teoria econômica de mercado e, em particular, no controle e medição da eficiência do governo na produção de bens e serviços. Kettl (2005) alerta para

a necessidade de cautela no uso de bases teóricas da gestão empresarial e da ciência econômica na administração pública. A burocracia administrativa possui um modo particular de enxergar os problemas de eficiência e atuar utilizando-se do seu arcabouço de possíveis ferramentas e soluções.

2.1.4 Modelos de análise de políticas públicas

O estudo de políticas públicas vem construindo, ao longo dos anos, corpo teórico próprio e um rico instrumental analítico que ajudam os *policymakers*¹³ em sua tarefa de elaboração de políticas públicas. Segundo Serafim e Dias (2012), a compreensão de uma política pública, para além da identificação de seu conteúdo, deve agregar a assimilação de seus propósitos, seus beneficiários, os atores envolvidos e seu desenho – importantes fatores para se captar a conformação e a complexidade. Souza (2006) apresenta uma compilação dos mais conhecidos modelos utilizados na construção e análise de políticas públicas, material este que, se comparado aos estudos de Secchi (2010) em torno das cinco dimensões analíticas, pode permitir criar um excelente matiz de instrumentos de análise que ajudam a explicar as escolhas que sustentam esta pesquisa sobre tipologias de políticas públicas.

Certo é que outros autores, em igual medida, sugerem diferentes modelos de avaliação ou diferentes categorias de dimensões para agrupar tais modelos, sem fugir do propósito comum de aprofundar os estudos e criar um referencial teórico a ser utilizado nas pesquisas empíricas. Por serem os modelos compilados nos textos de Secchi e Souza bastante abrangentes - muitos deles citados por outros autores, como é o caso de Leite e Flexor (2006) -, esta pesquisa se prenderá a eles para sustentar suas referências em relação à análise de políticas públicas.

2.1.4.1 Dimensão de conteúdo

O mais expressivo trabalho nessa dimensão, que trata das tipologias de políticas públicas, é o de Theodor Lowi, baseado na proposição de que é o conteúdo de uma política pública que determina o processo, a arena de decisões, as instituições, os atores e o modelo de tomada de decisão em relação ao problema objeto da dinâmica política. Conforme

¹³ Segundo Secchi (2010, p. 124), *policymakers* são os “atores que protagonizam uma política pública”.

Souza (2006) e Secchi (2010), a política pública na perspectiva de Lowi assume um dos quatro formatos: a) políticas regulatórias que determinam os padrões de comportamento da sociedade e dos próprios agentes públicos, sendo, portanto, mais visíveis e sua aprovação dependente das forças exercidas pelos atores sociais; b) políticas distributivas que direcionam recursos difusos da coletividade para grupos específicos de interesses, gerando impactos positivos mais individualizados e sendo de fácil aceitação social, uma vez que os custos são arcados por toda a coletividade; c) políticas redistributivas que concedem benefícios a um grupo social específico, retirando recursos de outros grupos também específicos, sendo as de mais difícil aprovação e implementação por envolverem elevado número de atores que se colocam em posição antagonica na arena; d) políticas constitutivas que definem as regras, os procedimentos que irão moldar o funcionamento do governo, gerando um forte e conflituoso impacto na arena política por determinarem a distribuição do poder.

Seguindo o rastro analítico de Lowi, que despertou o interesse da academia e dos técnicos burocratas, outros autores também criaram tipologias de políticas públicas que podem ser enquadradas na dimensão de conteúdo.

A tipologia de Wilson (1983) aproxima-se da de Lowi, porque também trabalha sobre o critério de distribuição de custos e benefícios entre os diversos atores. A política será classificada segundo proponha distribuição ou concentração de custos e benefícios a toda a coletividade ou a grupos de interesses: política majoritária que se pauta por custos e benefícios distribuídos a toda a coletividade; política empreendedora que propõe benefícios coletivos a partir de custos concentrados em poucos grupos; política clientelista na qual os custos são coletivizados, mas os benefícios são destinados a poucos grupos; e as políticas de grupos de interesse, que lidam com custos e benefícios concentrados em grupos antagonicos.

Tabela 1
Tipologia de políticas públicas de Wilson

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Secchi (2010).

Segundo Secchi (2010), a tipologia de Gormley (1986) inova na medida em que constrói suas categorias de conteúdo, destacando o grau de impacto nas pessoas (se afeta alto número de pessoas) e o grau de complexidade (em relação ao conhecimento necessário à sua elaboração). Essas variáveis criam quatro tipos que interferem diretamente no comportamento dos atores, nas escolhas dos mecanismos de tomada de decisão e na definição das arenas decisórias. Algumas terão conteúdo de elevado apelo popular, podendo ser de alta complexidade (sala operatória – licenciamento de medicamentos) ou baixa (política de audiência – cotas raciais); outras serão classificadas como de pouco interesse popular e podem ser de complexa elaboração (sala de reuniões – pacotes de reforma administrativa) ou simples (baixo calão – regulação da prestação de informações a órgãos públicos).

Tabela 2
Tipologia de políticas públicas de Gormley

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala de operação	Política de audiência pública
	Baixa	Política de sala de reunião	Política de nível de rua

Fonte: adaptado de Gormley (1986).

A tipologia de Bozeman & Pandey (2004) possui apenas uma variável, que é a categorização do conteúdo da política em técnico ou político, polarizando o olhar do analista para este binômio. Segundo os autores, a diferenciação de conteúdos é um determinante da escolha dos atores e do nível de conflitos esperado no processo decisório que se dá na arena. Uma das dificuldades enfrentadas por esse modelo analítico, reconhecida pelos próprios autores, é que “*almost all of the relevant work is theoretical, with few, if any, empirical studies directly comparing decisions with technical and political content*”¹⁴ (Bozeman & Pandey, 2004, p. 554). Além disso, sempre existe a possibilidade de alteração do conteúdo ao longo do ciclo de políticas públicas, podendo ser mais técnico em algumas fases (identificação de problemas, formulação de alternativas de solução e implementação) e mais político em outras (formação da agenda, tomada de decisão e extinção).

¹⁴ Quase todo o trabalho relevante é teórico, com poucos, se houver algum, estudos empíricos comparando diretamente decisões com conteúdo técnico e político (Bozeman & Pandey, 2004, p. 554, **tradução nossa**)



FIGURA 2 - Tipologia de políticas públicas de Bozeman & Pandey.

Fonte: Secchi (2010).

2.1.4.2 *Dimensão temporal*

Essa dimensão reúne os esquemas analíticos que focam o processo de política pública no tempo, destacando-se suas fases clássicas de elaboração, implementação e avaliação. O mais conhecido modelo, segundo Secchi (2010), é o ciclo de políticas públicas que, conforme já mencionado anteriormente, divide a vida de uma política em fases interdependentes: amadurecimento do processo decisório (identificação do problema, formação da agenda e descrição da política), implementação e avaliação dos resultados pretendidos à partida, conforme destacado por Serafim e Dias (2012).

O ciclo é utilizado por estudiosos, políticos e burocratas como esquema organizativo do pensamento, para melhor compreender o processo político, comparar políticas, analisar o sucesso das soluções implementadas e entender o momento de extinção de uma política pública. A abordagem de Souza (2006), em relação a esse modelo de análise, está centrada no seu esforço deliberativo caracterizado pela formação da agenda. A agenda determina quais problemas serão objeto de preocupação dos atores, impactando, portanto, em quais alternativas serão construídas de forma a subsidiar a tomada de decisão.

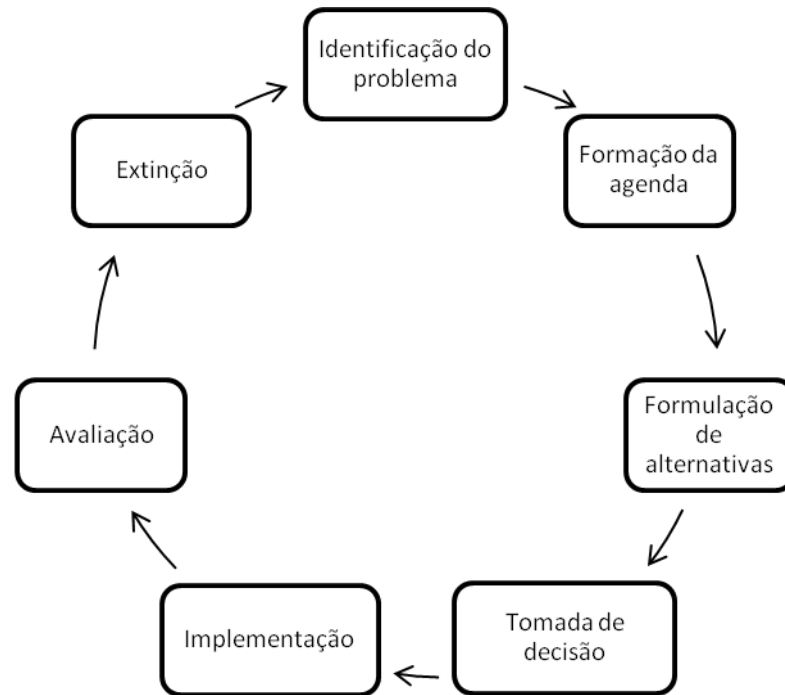


FIGURA 3 - Ciclo de políticas públicas.

Fonte: adaptado de Secchi (2010).

Outro modelo que pode ser classificado nessa dimensão temporal é o do incrementalismo, desenvolvido, como cita Souza (2006), por Lindblom (1979)¹⁵, Caiden e Wildavsky (1980)¹⁶ e Wildavisky (1992)¹⁷. Para esses autores, a evolução temporal de uma política pública está sujeita às decisões marginais e incrementais, ou seja, os investimentos já realizados em uma direção, por força de decisão tomada no passado em relação a um problema público que estava na agenda, e os resultados parciais alcançados com a implementação de uma política exercem pressão para sua manutenção no tempo. Tal modelo analítico também pode ser sustentado pelo neoinstitucionalismo histórico das “políticas herdadas” citadas por Leite e Flexor (2006).

O modelo *punctuated equilibrium* ou equilíbrio interrompido, na definição de Souza (2006), foi elaborada por Baumgartner e Jones (1993)¹⁸ e salienta que o macroprocesso de elaboração de políticas públicas passa por ciclos de mero avanço incremental e ciclos de

¹⁵ Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, (39), 517-526.

¹⁶ Caiden, N. & Wildavisky, A. (1980). *Planning and budgeting in developing countries*. New York: John Wiley.

¹⁷ Wildavisky, A. (1992). *The policy of budgetary process*. Boston: Little and Brown (2 ed.).

¹⁸ Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.

modificações radicais que ocorrem em períodos de instabilidade. Esse modelo, associado à ideia do ciclo de políticas públicas, enriquece a análise na medida em que cada ciclo pode ser estudado em relação à sua capacidade de gerar inovações por meio do processo político.

2.1.4.3 Dimensão espacial

A dimensão espacial, segundo Secchi (2010), reúne os modelos de análise que se baseiam nas instituições onde o jogo político acontece, indo muito além da mera preocupação de onde fisicamente a política pública é instituída (ente federado ou esfera de poder). As instituições, segundo o vocabulário da ciência política, são o conjunto de regras que condicionam a ação dos atores na arena política, podendo essas regras ser formalmente estabelecidas ou não, o que permite que as práticas sociais ou regras informais (hábitos, convenções e valores) da interação humana também sejam consideradas durante o processo político.

O modelo da distinção de cultura política de Douglas e Wildavsky (1982), apresentado por Secchi (2010), salienta que existe uma correlação entre a densidade das instituições e a coesão do grupo de atores. Do cruzamento dessas variáveis surgem quatro tipos analíticos: a) a cultura hierárquica de forte coerção legal e coletivista; b) a cultura igualitária na qual as políticas têm forte influência do voluntarismo e da governança social; c) a cultura fatalista na qual impera a força da lei no tratamento dos problemas públicos; d) a cultura individualista com baixa ação estatal e intensa participação das forças de mercado.

Tabela 3
Tipos de cultura política segundo Douglas e Wildavsky

		Característica do grupo	
		Coeso	Desestruturado
Densidade das normas	Alta	Hierárquico	Fatalista
	Baixa	Igualitário	Individualista

Fonte: Secchi (2010).

Outra forma de organização espacial apresentada por Secchi (2010) referencia-se no trabalho de Dahl (1971)¹⁹, que condiciona a dinâmica política às variáveis: grau de espaço para a contestação pública e grau de inclusão social ou participação no processo decisório. A interseção dessas variáveis cria quatro tipos de ambientes que influenciam a elaboração das políticas públicas, conforme apresentado na Figura 4.

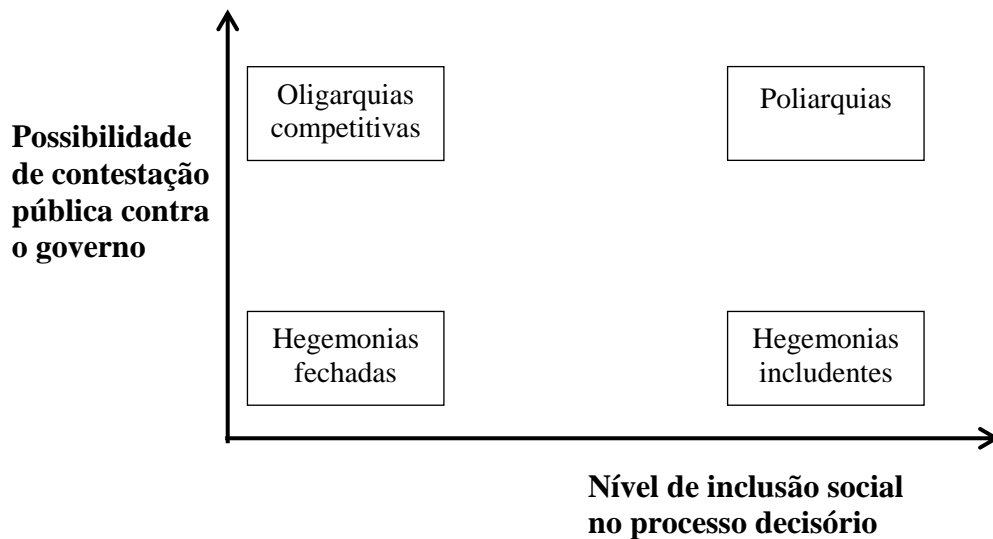


FIGURA 4 - Grau de democratização do contexto segundo Dahl.

Fonte: adaptado de Secchi (2010).

2.1.4.4 Dimensão de atores

Essa dimensão analítica destaca o papel dos atores na dinâmica das políticas públicas. Como mencionado, anteriormente à proposta revolucionária de Lowi, os atores eram considerados como variável independente no processo político, ou seja, a ciência política considerava que as políticas públicas eram determinadas pela atuação dos atores que transformavam demandas em ações por meio da tomada de decisão. A partir de Lowi, outros entendimentos sobre a dinâmica política foram construídos, mas os atores não deixaram de exercer importante papel nos diversos modelos de análise.

¹⁹ Dahl, R. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven/Londres: Yale University Press.

O modelo *advocacy coalition* ou coalisção de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993)²⁰, citado por Souza (2006), salienta a importância dos valores, crenças e ideias que uma coalisção de atores compartilha e os recursos que estão dispostos a mobilizar para influenciar a tomada de decisão em torno de uma dada política pública.

O modelo proposto por Gustafsson (1983), conforme apresenta Secchi (2010), apesar de também trabalhar com a variável do conhecimento como outros autores da dimensão conteúdo, inova na categorização desse conhecimento, destacando aquele necessário para a formulação e implementação da política pública e quando relaciona essa variável à intenção dos atores envolvidos em elaborar e/ou implementar as soluções propostas. Essa proposta cria quatro categorias, intimamente ligadas à atuação dos atores, que retratam a real intencionalidade e efetividade que as políticas públicas carregam em sua concepção, o que pode interferir diretamente na sua capacidade de alcançar resultados.

Tabela 4
Tipologia de políticas públicas de Gustafsson

		Intensão de implementar a política	
		Sim	Não
Conhecimento para elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi (2010).

Outras formas mais diretas de categorizar os atores para efeito de análise são apresentadas por Secchi (2010). Os atores podem ser divididos entre coletivos (partidos políticos, associação de bairro) ou individuais (burocrata, cidadão, magistrado); e também entre governamentais (burocratas, Assembleia Legislativa) e não governamentais (ONG, mídia, sindicatos). Ambas as categorizações determinam diferentes formas de atuação e influência na arena.

²⁰ Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

2.1.4.5 Dimensão comportamental

Essa dimensão de análise trata da influência do estilo de gestão dos *policymakers* na elaboração de políticas públicas em suas diversas fases. Entender os diferentes estilos é identificar as formas de tomar decisões e coordenar as coisas, as táticas de tratamento dos problemas, o jeito de conduzir as análises. A análise dos estilos é determinante, segundo Secchi (2010), para se entender como funcionam ou como deveriam funcionar as fases do ciclo de políticas públicas.

O modelo *garbage can* ou lata de lixo, de Cohen, March e Olsen (1972)²¹, também considera a ideia do ciclo de políticas públicas, mas está mais preocupado com a forma como os problemas e as alternativas de soluções se relacionam para subsidiar as decisões dos atores (Secchi, 2010). Segundo esses autores, os tomadores de decisão recorrem a problemas e soluções preexistentes, combinando-os de forma quase casual na construção de soluções, processo que se baseia em uma janela de oportunidade, em um sistema de tentativa e erro. Portanto, pode configurar-se como um modelo analítico que estuda a forma como os decisores se comportam, que táticas utilizam no processo de elaboração de políticas públicas.

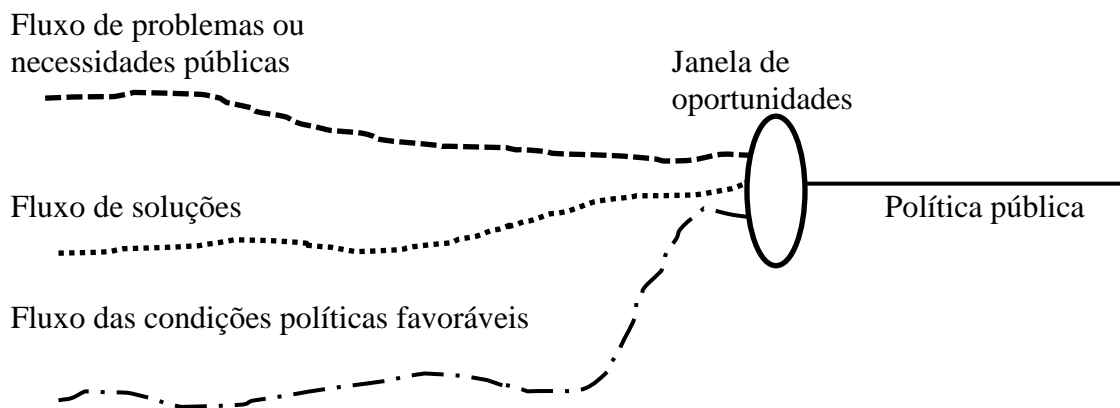


FIGURA 5 - Modelo *garbage can*, de Cohen, March e Olsen.

Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

²¹ Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, (17), 1-25.

De outra forma, o modelo de Richardson, Gustafsson e Jordan (1982)²² identifica quatro estilos de políticas públicas a partir de duas variáveis (Secchi, 2010). A primeira é a forma de resolução de problemas, que vai do extremo proativo ou mais racional - que busca mudanças significativas na realidade por meio de políticas públicas - ao reativo ou mais político, que acredita na força do incrementalismo de soluções, desde que respeitados os entraves políticos. A segunda variável dessa proposta analítica está centrada na maneira como se relacionam os atores governamentais e sociais, sendo também definida por dois extremos. Na extremidade do consenso verifica-se mais liberdade à participação dos diversos atores não governamentais no processo de elaboração das políticas, no qual as posições são negociadas. No outro extremo, o chamado estilo impositivo é caracterizado por decisões autônomas e centralizadas.

2.1.5 Importância e propósitos das tipologias de políticas públicas

Vários foram os autores que estudaram os conteúdos das políticas públicas, identificando seus contornos, os problemas causais, as soluções encontradas, os destinatários afetados, os impactos esperados, os atores envolvidos, os conhecimentos empregados. Segundo Secchi (2010), esses autores acabaram por criar tipologias que funcionam como guias interpretativos e são utilizados pelos diversos analistas para a classificação inicial de uma política pública que irá embasar seu esforço de análise, sintetizando o que seria um representativo número de páginas de descrição. A tipologia, em uma proposta analítica, apresenta-se como um instrumental de identificação, categorização e comparação de políticas, agrupadas segundo características semelhantes. Nessa perspectiva, pode ser confrontada com um modelo que, conforme apresenta Custódio (2007²³ *apud* Ferreira, 2012), será tanto melhor quanto maior for sua capacidade de refletir o objeto de análise, de explicar a realidade, de precisar as variáveis envolvidas e de traduzir escolhas.

Diferentes variáveis e critérios criam diversos modelos ou tipologias, nos quais cada autor apresenta a sua maneira de enxergar um campo de estudo e nele interferir. Contudo, poucos são os estudos, como já mencionado, sobre as políticas derivadas ou indiretas, o que dificulta que tais políticas tenham uma tipologia de conteúdo adequada à sua análise,

²² Richardson, J., Gustafsson, G. & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In: Richardson, J. *Policy style in Western Europe*. Londres/Boston: Allen & Unwin (pp. 1-16).

²³ Custódio, I. (2007). *Desafios na busca de um modelo ideal de excelência*. In: 16º Seminário Internacional em Busca da excelência. Fundação Nacional da Qualidade: São Paulo, mimeo.

dificultando os avanços neste campo de estudo. As políticas de gestão de pessoas encaixam-se nessa categoria e as análises associadas fundamentam-se basicamente em estudos de caso, compilação de *benchmarking* e boas práticas, obstando a construção de análises aprofundadas de sua efetividade como política pública.

Uma vez que as tipologias têm o propósito de servir como modelo para o esforço de compreensão das diversas dimensões de análise, podem ser utilizadas por estudiosos e praticantes de políticas públicas. Para tanto, pode ser destacada a centralidade da dimensão de conteúdo, pela sua importância na determinação de toda a dinâmica de elaboração de políticas públicas, como apresentado por Theodore Lowi em sua obra. Existem duas correntes principais de análise, uma que identifica os atores decisores como variável independente e, portanto, determinante da política pública formulada, considerada a variável dependente. Outra corrente, liderada por Theodore J. Lowi, propõe ser o decisor a variável dependente na medida em que, segundo afirma Lowi (1972 *apud* Secchi, 2010, p. 15), “[...] as políticas públicas determinam a dinâmica política”, demonstrando uma nova perspectiva na relação causal entre o processo político e as políticas públicas.

De forma simplificada, a teoria neoinstitucionalista da escolha racional corrobora essa proposta, sugerindo que o tipo de política pública determina os ganhos associados, a arena, os atores e os custos de transação envolvidos na tomada de decisão, o que irá produzir as possibilidades de agenda política, hierarquização dos problemas e a alocação de recursos. As chamadas “políticas herdadas”, mencionadas por Leite e Flexor (2006), são um interessante exemplo dessa lógica, uma vez que a tomada de decisão em relação à continuidade ou alterações em políticas públicas já implementadas deve levar em consideração investimentos realizados, ganhos políticos capitaneados, resultados alcançados e atores sociais envolvidos, entre outros aspectos.

Toda essa discussão sobre tipologias de análise ressalta a necessidade de construção de novos modelos teóricos, mais elaborados ou mais específicos a cada contexto, como é o caso das políticas públicas de gestão de pessoas. Como se poderá depreender da discussão que se segue, as políticas de gestão de pessoas são determinantes da capacidade do governo em atingir os seus propósitos em relação à adequada prestação de serviço e à defesa do interesse público. Seria possível desenvolver uma tipologia de políticas públicas que categorizasse as políticas de gestão de pessoas? Quais seriam os contornos dessa tipologia? Em qual dimensão de análise poderia ser enquadrada? Quais poderiam ser as variáveis a serem consideradas?

Não se está propondo buscar um padrão único, mas, antes, encontrar novos caminhos e modelos analíticos que possam dotar os acadêmicos e profissionais de mais um instrumento de trabalho quando da análise de políticas públicas.

2.2 Gestão de pessoas nas organizações

Diversos são os autores que, por meio de seus estudos, têm desenvolvido e reforçado o entendimento de que a gestão de pessoas nas organizações é uma função estratégica, na medida em que seu objeto de preocupação é um dos principais ativos competitivos atuais – o capital intelectual. Entretanto, ainda são incipientes no meio acadêmico, segundo afirma Bilhim (2011), estudos que comprovem a real influência de políticas de gestão de pessoas na eficácia organizacional, pública ou privada. Mesmo assim, as diversas técnicas de gestão de pessoas adotadas visam, declaradamente, assegurar o alinhamento dos trabalhadores públicos e privados aos interesses organizacionais, que passam a encarar os chamados recursos humanos como capital humano, diferencial competitivo.

Lacombe e Tonelli (2001) demonstram que ainda não há homogeneidade dos especialistas em relação ao tema, gerando uma diversidade de práticas de gestão implementadas nas organizações. Para Dutra, Fleury e Ruas (2008), esse é um movimento natural e as organizações desenvolvem, ao longo de sua existência, maneiras próprias de gerenciar a atuação de seus trabalhadores para alcançar os resultados pretendidos. Com o passar do tempo essa lógica particular se consolida, sendo legitimada pela cultura organizacional e, em uma perspectiva macro, pode formar a base de sustentação do próprio campo do conhecimento e, por meio do mimetismo organizacional, da divulgação de pesquisas na academia e do trabalho das consultorias, expande-se para além-muros sendo absorvida por outras organizações como práticas de sucesso.

Um breve resgate histórico das teorias organizacionais em torno da gestão de pessoas pode ser feito a partir dos estudos de Marras (2001) e Gil (2001), demonstrando que a centralidade do que passou a ser conhecido como capital intelectual não é tão moderna.

A Teoria Clássica de Administração do início do século XX, que ficou conhecida por não valorizar o ser humano no processo organizacional, cujos preconizadores mais ilustres foram Frederick Taylor²⁴, Henry Fayol²⁵ e Henry Ford²⁶, contribuiu para a construção da

²⁴ Taylor - engenheiro mecânico americano que teve toda a sua vida profissional voltada para o estudo do planejamento e a arquitetura organizacional na busca de mais eficiência; é considerado o pai da “administração científica”.

visão do homem como capital. Nesse modelo mecanicista que não valorizava o ser humano, mas preconizava a importância dos processos de trabalho e das máquinas, percebe-se todo o esforço de adaptar o homem à máquina e aos processos, por saber que seria a variável mais complexa a ser controlada para se completar a equação da maior produtividade. O homem já era visto como um meio para se atingirem os resultados, um meio tão importante que precisava ser minuciosamente estudado, preparado e controlado para desempenhar com excelência o seu papel. Toda a base da teoria administrativa utilizada até hoje veio do esforço científico dessa época.

Em meados do século XX, a Escola das Relações Humanas, com Abraham Maslow²⁷, Elton Mayo²⁸, Douglas MacGregor²⁹ e Frederick Herzberg³⁰, reconhece a centralidade do homem nas organizações e desenvolve as teorias motivacionais visando envolver os trabalhadores como forma de direcionar seus esforços ao atingimento de resultados. A motivação está diretamente relacionada a desempenho: uma pessoa motivada, em qualquer campo da atuação humana, é capaz de produzir mais do que se não o estivesse, mais uma vez reconhecendo a centralidade do fator humano na produtividade organizacional.

Podem-se extrair, ainda, da análise histórica, indicativos que levaram à construção de uma área de Recursos Humanos. Assim era preferencialmente chamada, que se comporta de forma reativa e concentrando sua atuação em funções mais operacionais, mesmo quando busca mais recentemente desenvolver políticas motivacionais e de reconhecimento do mérito, que se resumem a aplicação de ferramentas e práticas facilmente reproduzidas por outras organizações em um mimetismo pouco estratégico (Gil, 2001; Marras, 2001).

O que esse percurso histórico tem o mérito didático de mostrar é a necessidade da organização de considerar a complexidade do indivíduo na sua gestão. Em verdade, uma mesma iniciativa da organização (por meio de uma política de gestão de pessoas) ou de um gerente (por meio de uma prática gerencial) pode promover/estimular mais de um fator de

²⁵ Fayol - engenheiro francês que trabalhou de 1860 a 1918 em uma corporação mineradora e metalúrgica, onde, a partir de sua experiência, construiu os princípios de administração relacionados à função administrativa e ao papel do gerente, que sustentaram, juntamente com Frederick Taylor, a “administração científica”.

²⁶ Ford - a grande contribuição desse empresário americano para a “administração científica” foi a criação e implementação da ideia da linha de montagem e da produção em massa a baixo custo de produção.

²⁷ Maslow foi professor de Psicologia e presidente da Associação Americana de Psicologia, mas tornou-se conhecido pela sua teoria de hierarquização das necessidades humanas.

²⁸ Mayo, de origem australiana, foi cientista social e desenvolveu, nos Estados Unidos, suas pesquisas a respeito do comportamento humano no trabalho, abordando fatores sociológicos e psicológicos.

²⁹ McGregor foi psicólogo e professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (Estados Unidos da América - EUA) e estudioso da área social.

³⁰ Herzberg foi psicólogo americano e tornou-se referência em Administração de Empresas em relação às teorias motivacionais.

motivação, em diferentes arranjos, conforme o grau de necessidades de cada equipe e indivíduo.

2.2.1 A vertente estratégica

Segundo Becker, Huselid e Ulrich (2001), o novo paradigma econômico e organizacional da era do conhecimento, que valoriza a inovação, o conhecimento, a qualidade, a orientação ao cliente e a flexibilidade, transforma o trabalhador em ativo estratégico e exige uma reorientação da gestão de pessoas nas organizações. Por ser considerado hoje um diferencial competitivo, o investimento em capital humano ou capital intelectual deve ser encarado como investimento no próprio negócio; e o que se espera dele é o retorno em termos de eficiência dos processos e recursos, eficácia das ações e objetivos e efetividade sustentável de produtos e serviços. De acordo com esses autores, o alto desempenho sustentável de uma organização só pode ser alcançado com investimento em estratégias de gestão do capital intelectual, notadamente naquelas de forte dependência desse fator competitivo, como é o caso da administração pública, prestadora de serviços especializados. Portanto, ter uma gestão estratégica de recursos humanos pode ser a diferença entre pura sobrevivência e dominação de mercado. Esse pensamento é reforçado por Bilhim (2011), que ressalta que não se pode deixar de considerar o posicionamento estratégico que vem adotando na modernidade a gestão de pessoas, seja na administração empresarial, seja na administração pública, fruto da já mencionada ideia de recursos humanos transformados em diferencial competitivo, garantia de sucesso organizacional. A partir dessa nova visão, é por meio das políticas de gestão de pessoas que as organizações conseguem captar, alocar, desenvolver e reter trabalhadores com alta performance.

Para Baron & Armstrong (2007), as dimensões do ser humano em sua atuação no trabalho devem ser não somente o objeto de atuação da gestão de pessoas, mas a base sobre a qual se constrói o emaranhado de políticas e práticas que visam dotar progressivamente a organização de pessoas com capacidades de gerar valor. Bilhim (2008) acredita que, se é fato que as políticas de gestão de pessoas impactam na capacidade do capital humano produzir resultados, elas precisam estar alinhadas à estratégia organizacional, ou seja, precisam levar as pessoas a gerar valor por meio de suas ações. Este é o propósito dos estudos de Becker *et al.* (2001), que levam os profissionais de gestão de pessoas a refletir sobre o desafio de adotar uma perspectiva realmente estratégica

em sua atuação, aceitando o papel central que lhe cabe na formulação e implementação da estratégia organizacional.

Conforme já salientado, poucos são os estudos e as experiências que comprovam essa ligação direta e inequívoca entre investimento em políticas de gestão de pessoas e resultados organizacionais (Bilhim, 2011; Guest & Conway, 2011). Não por falta de convicção dos acadêmicos ou técnicos, mas pela dificuldade de se isolar as diversas variáveis que interferem na capacidade do ser humano de produzir resultados, bem como de isolar o próprio ser humano como variável no processo de produção de resultados. Segundo Becker *et al.* (2001), os gerentes organizacionais acreditam que as pessoas são o principal recurso de que dispõem, mas não conseguem enxergar como as políticas e programas de gestão de pessoas interferem positivamente na capacidade dos trabalhadores em criar valor para o negócio. Cabe, portanto, aos profissionais de recursos humanos mostrar que é real e quantificável a relação entre políticas adequadas de gestão de pessoas e a agregação de valor por parte dos trabalhadores, que a capacidade da organização em implementar a estratégia é muitas vezes mais importante que a própria estratégia e que as estratégias de gestão de pessoas fazem parte da cadeia de valor da organização.

A evolução progressiva do entendimento da importância estratégica da gestão de pessoas teve início na década de 80, caminhando de um papel inicial de suporte às decisões tomadas em outras instâncias e por outros atores, apenas executando demandas, para o *status* de construção de soluções estratégicas para os desafios organizacionais (Lacombe & Tonelli, 2001). Um importante impulso dado a esse posicionamento relaciona-se à convicção da importância competitiva atribuída ao capital intelectual, como mencionado anteriormente, em uma perspectiva de queda de fronteiras com o ambiente externo (o cliente é o rei), que obriga a gestão de pessoas a reconstruir as relações de trabalho em suas diversas dimensões e ampliar o seu campo de atuação no ambiente organizacional. Na abordagem de Becker *et al.* (2001), ser estratégico é pensar que os problemas presentes decorrem das decisões passadas e que essa lógica tende a repetir-se infinitamente no futuro, a não ser que uma quebra de paradigma altere o processo decisório da organização. Esses autores acreditam que as políticas de gestão de pessoas podem promover a quebra desse paradigma.

Tal esquema evolutivo revela a mudança de uma área operativa envolvida com direitos e deveres para a utilização da orientação estratégica, dando novos contornos a decisões relacionadas a velhas práticas como o recrutamento e seleção, o sistema de

remuneração e recompensas, o desenvolvimento de capacidades, a avaliação de desempenho e a organização do trabalho. Mas, também, permitindo o desenvolvimento de novos campos de atuação, como a retenção de talentos e o processo sucessório, o planejamento de carreiras e funções com ampliação dos espaços ocupacionais, a consultoria interna a gerentes na gestão de suas equipes – foco no cliente –, a gestão da mudança organizacional em relação ao envolvimento dos trabalhadores – foco em resultados –, a criação de redes e parcerias para solução compartilhada de desafios, o *benchmark* estratégico, a gestão de pessoas por competências e a gestão do conhecimento.

Para Dutra, Fleury e Ruas (2008), a partir da década de 90 um novo arcabouço teórico, com novas premissas, passou a explicar a forma como as pessoas se relacionam no ambiente organizacional e a embasar a construção de novos instrumentos de gestão. Diferentemente do cenário vivido pelas organizações do século passado, hoje esse conjunto de premissas não gera uma escolha universal por um único modelo de atuação ou exclusivo conjunto de ferramentas de gestão consideradas certas. O modelo a ser adotado é uma decisão estratégica, que se relaciona diretamente com a cultura e valores organizacionais, com missão e visão de futuro, com o momento histórico e aprendizados anteriores, ou seja, com a estratégia da organização. Tal raciocínio leva a atenção de volta à perspectiva de Becker *et al.* (2001), que defendem que as áreas de atuação e as ferramentas a serem adotadas pela gestão de pessoas nas organizações devem ter o propósito de sustentar e impulsionar os resultados a serem alcançados, estabelecendo um fluxo causal com outras dimensões (processos de trabalho, clientes e financeira), sendo únicas e próprias de cada organização.

2.2.2 O paradigma público

As políticas públicas de última geração, que avançam na linha de consolidação da moderna administração pública ou administração gerencial, têm sido marcadas por características comuns: incremento continuado de produtividade e eficiência, transparência e flexibilização na gestão, apresentação de resultados ao cidadão, promoção da participação popular, aproximação da prestação de serviço ao cidadão, proposição de soluções em rede, acesso à informação, mais qualidade e abrangência dos serviços prestados, controle externo e responsabilização dos administradores públicos. Contudo, a construção de soluções eficazes, práticas e imediatistas não pode prescindir da

preocupação com a sustentabilidade dos resultados alcançados no médio e longo prazo, ou seja, com a construção do futuro. Dror (2000) enfatiza que a governança, como modo de agir do governo, deve preocupar-se com as gerações futuras, com soluções perenes que vão além de um ciclo ou dois de governo.

O que se depreende das análises de Campos (2000) e Canotilho (2000) é que não deveria haver escolhas oponentes ou excludentes de partida entre modernidade e sustentabilidade de políticas públicas. Esse é um desafio que na última década tem estado presente na agenda das decisões político-administrativas e no olhar que a academia lança em direção a esse objeto de estudo – escolhas presentes têm resultados no futuro (Dror, 2000), resultados econômicos, sociais e políticos (Souza, 2006). E é exatamente esse desafio de sustentabilidade que leva governos a proporem reformas gerenciais ou administrativas que, para além dos conteúdos das políticas públicas diretamente voltadas para o cidadão ou os organismos, irão construir a forma como o Estado se organiza, toma decisões estratégicas, estrutura sua atuação, gerencia seus recursos e lida com os servidores públicos – agentes da ação do Estado.

Como visto em Dror (2000), Campos (2000), Canotilho (2000) e Souza (2006), a gestão pública é extremamente complexa, possui grandes desafios operacionais e filosóficos, lida com interesses conflitantes e está em constante mudança, acompanhando a evolução da sociedade. Ainda, presta serviços altamente especializados que impactam todos os campos da existência humana e da vida societária e entrega para cidadãos mais do que produtos e serviços, entrega valor. Tudo isso exige profissionais altamente preparados, não somente para o momento atual, mas para construir e agir em um futuro desejado, colocando a gestão pública em forte dependência do fator humano, do qual se requer que tenha desempenho responsável e sustentável (Ferreira, 2012).

As políticas de gestão de pessoas, que se encontram nos esforços de reforma, comumente buscam resultados em relação à eficiência, produtividade, comprometimento e alinhamento do servidor, um serviço público mais profissional, como dito por muitos. Segundo Cravinho (2000), quando a reforma pública é colocada na agenda de decisões, consegue-se um clima político e social mais propício à implementação de outras mudanças necessárias. Cravinho (2000) e Pierantoni (2001) salientam que a gestão de pessoas na administração pública, por si só, já justificaria o esforço de proposição de um plano reformista, sendo colocado como uma dimensão central para o alcance da estratégia organizacional. Exemplo desse entendimento na prática pode ser visto nas estratégias do

governo português na década de 90, o qual considerou as intervenções na gestão pública ação prioritária para melhorar a capacidade de resposta da administração pública à sociedade: “entendeu também o governo que a formação profissional era um instrumento essencial para o processo de modernização administrativa [...]” (DGAEP, 2013, p. 35). Além de adotar um programa abrangente de capacitação, focado no atendimento do interesse coletivo, promoveu iniciativas de propagação e reforço de valores públicos essenciais, com destaque para o comportamento ético; isso porque, para os responsáveis pelas políticas reformistas da administração pública portuguesa, “os funcionários públicos são a chave da estratégia de modernização” (DGAEP, 2013, p. 38).

Canotilho (2000) ressalta que é preciso ser dada importância aos meios como forma de se atingirem os fins com a máxima eficiência, lição que já era ensinada por Max Weber. Ao fim, as reformas são um resgate à proposta weberiana, aos princípios da boa administração pública, fundamentada na norma, mas com o olhar na efetividade do papel do Estado. Entretanto, como apresentado por Bilhim (2011), cuidado especial deve ser tomado com algumas características ou disfunções da burocracia weberiana, que precisam ser revistas para que a modernidade alcance as políticas de gestão. São elas a hierarquização excessiva do comando, o perito profissional altamente especializado, o controle centralizado e fortemente legalista e as rígidas relações de emprego. Pelo que se depreende de Canotilho (2000), não se trata de um antagonismo ou uma negação da administração burocrática, mas sim do exercício do entendimento da complexidade das escolhas políticas em torno da evolução da administração pública, seja ela modernizante e de forte ruptura, seja de característica incremental, desde que a sustentabilidade responsável seja considerada.

Agregue-se a toda essa discussão filosófica e bem intencionada a preocupação pragmática com o custo da Administração Pública, o peso da despesa pública sustentada em última instância pelo cidadão e com a ideia de um Estado cada vez menor, mais regulador e de um governo eficiente e produtivo. Segundo Souza (2006), as políticas de restrição de gastos com a máquina pública e de revisão do papel do Estado, que desde a década de 80 já fazem parte do cotidiano dos países em desenvolvimento, notadamente da América Latina, acostumados com a ciranda inflacionária, passam a ser de forte interesse dos governos de países desenvolvidos, em especial da União Europeia, que vive os reflexos da crise de 2008. Assim, o custo com o funcionalismo público é uma preocupação relativamente recente. A experiência tem demonstrado que, se não bem geridas, as pessoas

no seio das organizações podem entrar em uma rota viciosa de aumento, em uma espiral de custos *versus* ineficiência, que negaria o propósito da existência do servidor público – servir ao público. Segundo Cravinho (2000), essa é uma preocupação presente no cidadão que está descontente com a relação custo-benefício dos serviços públicos que utiliza.

Se as políticas internas de gestão de pessoas da administração pública, isoladamente e por si sós, não são comumente rotuladas de políticas públicas, elas o são quando analisadas de forma global, o que muitas vezes acontece nos movimentos reformistas. Como indicam Cravinho (2000) e Pierantoni (2001), a gestão de pessoas na administração pública, por si só, já justificaria o esforço de proposição de um plano reformista, sendo colocado como uma dimensão central para o alcance da estratégia organizacional.

Ademais, a definição de Secchi (2010) de política pública como uma ação do Estado, independentemente do ator principal ser ou não o governo, que tem implicações para um número notável de pessoas, sendo, portanto, considerado um problema passível de ser colocado na agenda de decisões públicas, cabe perfeitamente no escopo das políticas públicas de gestão de pessoas que se relacionam com um interesse cidadão legítimo e coletivo da eficiência do serviço público. Existem políticas de gestão interna dos governos que, pela sua dimensão, acabam impactando o mercado e a sociedade, como é o caso das decisões em torno de carreira e remuneração que influenciam diretamente na atratividade e nos níveis de salários da iniciativa privada, como menciona Pierantoni (2001), atuando como uma ferramenta da política global de emprego. As políticas de gestão de pessoas comportam-se como condicionantes internas da atuação governamental em relação ao alcance efetivo das políticas diretas ao cidadão. Como exemplos de comportamentos não desejados, podem-se citar os “esquemas organizativos internos”: as tarefas direcionadas para os interesses internos da administração e não para o cidadão, as disfunções da coordenação excessivamente hierarquizada, a falta de controle interno, a ausência de direção estratégica na rotina de trabalho e a excessiva neutralidade e legalidade no funcionamento dos serviços (Canotilho, 2000, pp. 27-28).

Segundo os autores que estudam o Direito Administrativo, a gestão interna da administração pública é considerada interesse público secundário ou derivado, na medida em que a atividade-meio oferece a sustentação às políticas finalísticas voltadas para o atendimento do interesse público primário, dirigidas diretamente para o cidadão, sendo fundamental que ambas recebam a devida atenção dos governos.

O interesse público primário é um conceito substantivo, definido a partir das necessidades, das aspirações, dos valores, dos anseios, das tendências e das opções gerados e manifestados numa sociedade. O interesse público derivado é um conceito adjetivo, definido ou inferido a partir das necessidades organizativas e funcionais do Estado (Moreira Neto, 2005, p. 557).

Historicamente, especial atenção tem sido dada às políticas públicas primárias que também serão nominadas neste trabalho de diretas, aquelas que atingem diretamente a população, em sua totalidade ou parte, e os diversos organismos públicos, privados ou do terceiro setor. São as que definem e regulamentam benefícios, direitos e deveres, produtos e serviços à população, o funcionamento da sociedade de forma geral. Assim, o arcabouço teórico e instrumental tem se mostrado notadamente útil para políticas de educação, segurança, saúde, saneamento, habitação, transporte, cultura, meio ambiente, entre outras (Souza, 2003).

As políticas públicas derivadas, que podem ser chamadas de indiretas ou políticas públicas de gestão, conforme Moreira Neto (2005), relacionam-se ao funcionamento interno da administração pública, no que concerne aos seus mecanismos de gestão – gestão da estratégia, gestão de pessoas, gestão do gasto, etc.

As políticas de gestão compõem, portanto, o conjunto de políticas públicas que buscam solucionar problemas coletivos da sociedade, porque fazem parte da forma de implementação dessas soluções, parte do arcabouço operativo que permitirá que os resultados finalísticos pretendidos pelas demais políticas sejam alcançados. As políticas de gestão têm a capacidade de influenciar as trajetórias das políticas ao cidadão na medida em que reforçam o comportamento desejado do servidor público no exercício de sua função ou estabelecem os processos de tomada de decisão estratégica e elaboração do planejamento de longo prazo ou definem a forma de relacionamento com o mercado fornecedor de produtos e serviços para as organizações públicas. E influenciar as trajetórias das decisões e escolhas públicas deve ser uma preocupação do governo, conforme preleciona Dror (2000, pp. 47-48) “[...] os governos devem empenhar-se seriamente em influenciar as trajetórias coletivas para o futuro. No entanto, para que o possam fazer de forma correcta, são necessárias reformulações radicais na governação”.

De outra maneira e complementando a discussão que se está construindo, Campbel (2000) ressalta que merece atenção a relação entre o corpo político e o corpo burocrático do governo no que concerne à proposição, implementação e avaliação de políticas públicas. Muitas vezes a ação dos políticos sofre mais pressão popular, cabendo ao

servidor público a análise técnica e a avaliação dos impactos a médio e longo prazo das decisões e formulações levadas a cabo, cuidando da já mencionada eficácia sustentável. O conceito de separação entre política e administração, entre formulação e implementação, entre “liderança política e serviço público” (Campbel, 2000, p. 38) não se encaixa mais nos modelos atuais de governança e participação nas escolhas públicas.

Uma forma de aproximar a atuação de políticos e de servidores públicos é alinhar os entendimentos sobre os seus papéis e comportamentos esperados em relação à governança do processo de gestão de políticas públicas. Quanto ao servidor público e às políticas de gestão de pessoas, que é objeto deste trabalho, pode-se sugerir algumas formas de alcançar esse alinhamento, como exemplificado por Dror (2000), que salienta a importância de que os agentes públicos dediquem parte de seu tempo à academia, ao estudo de políticas públicas.

São exemplos de políticas públicas de gestão de pessoas as definições sobre ingresso e alocação de pessoal, capacitação para o trabalho, avaliação do desempenho, pagamento de prêmio por produtividade, ocupação de cargo de comissionamento, progressão na carreira, entre outras, cada qual com seus critérios condicionantes, suas medições, seus limites. Para embasar a análise que se pretende desenvolver com esta pesquisa, serão descritas no capítulo que trata da apresentação dos dados as principais políticas de gestão de pessoas de duas unidades de observação, conforme anunciado nos objetivos deste trabalho.

2.2.3 Evolução da gestão de pessoas na administração pública

A relativamente recente preocupação com a gestão de pessoas na administração pública tem demonstrado sua importância na medida em que são por meio dos servidores públicos, que atuam mobilizando recursos, e segundo processos de trabalho, que as políticas públicas fazem chegar ao cidadão serviços, produtos e benefícios. Marconi (2004) informa que o que ainda se encontra é um legado de burocracia excessiva e baixa eficiência quando se trata do funcionamento dos serviços públicos, fruto da falta de preocupação sistemática e histórica no desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas que privilegiassem o que atualmente passou a se chamar de Nova Gestão Pública. A administração pública, como visto, foi fundada na ideia de meritocracia e profissionalização do serviço público, alcançada por meio dos institutos do concurso

público, que seleciona candidatos com mais conhecimentos, e da capacitação em processos rotineiros de trabalho, que permite a eficiência dos serviços pela uniformidade na sua prestação. O desafio da sociedade atual suplanta essas premissas, sem negá-las, e exige o desenvolvimento de novos valores.

Atender às demandas crescentes do cidadão, inclusive quanto à forma como os serviços públicos são prestados, em um cenário de atuação estatal cada vez mais complexo e de restrições orçamentárias, coloca a gestão de pessoas no centro do esforço de eficiência dos governos, segundo Dubois e Lins (2012). Um esforço que busca atender à demanda por um novo servidor público: tecnicamente mais preparado, flexível, com elevado grau de comprometimento com os princípios e ideais públicos, com produtividade alta e grande capacidade de autodesenvolvimento, para citar algumas características, segundo alerta Marconi (2004). Esses atributos devem estar presentes nas políticas derivadas e, por consequência, nas políticas de gestão de pessoas, aquelas que irão definir e disciplinar a forma como o Estado relaciona-se com seus servidores públicos, quais são as obrigações de ambas as partes e o que se deve esperar dessa interação profissional.

Realça-se que a NGP, com toda a sua base ideológica e seus novos procedimentos, causou forte impacto nas políticas de gestão de pessoas, na medida em que, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do atendimento e à redução do custo da máquina burocrática, foram desenvolvidas novas práticas de gerenciamento segundo uma nova lógica na relação de trabalho na administração pública. As transformações começaram a ocorrer em diversos países de forma relativamente homogênea, seguindo o modelo, sendo que Nova Zelândia, Suécia e Reino Unido foram considerados os precursores. Era o início da implementação de mudanças expressivas que redefiniriam as relações de trabalho no setor público no final do século passado. Passados mais de 20 anos, essas mudanças ainda estão em curso. Thompson (2010) adverte que não há certeza da homogeneidade sobre a extensão das mudanças em relação ao total de servidores atingidos, nem há garantia da profundidade do alcance das novas práticas que sofrem pressão da tradição administrativa que, por sua vez, camufla os resultados apresentados.

Para Marconi (2004, p. 05), “a gestão estratégica de recursos humanos (RH) pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes para os recursos humanos, visando a aumentar a habilidade dos servidores – e, por consequência, do próprio órgão público –, para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos”. Assim, a gestão estratégica de pessoas precisa estar diretamente alinhada, como já mencionado, com a gestão

estratégica do órgão ou entidade pública, suas limitações e vantagens competitivas, sua missão e visão de futuro, seus objetivos estratégicos. Vencendo o paradigma burocrático, precisa sair da mentalidade reativa do velho contexto organizacional previsível e levantar o olhar para novas oportunidades, criar novas formas de cumprir o seu papel, até mesmo inovando na concepção de qual é o seu verdadeiro papel, como opinam Dubois e Lins (2012).

Para atender a esse desafio de contar com servidores com os perfis adequados, Marconi (2004), corroborando esses autores, destaca as seguintes políticas de gestão de pessoas que têm sido objeto de análise e estudo e que, para obterem mais eficácia, precisam ser formuladas e implementadas de forma integrada e com coerência em seus fundamentos:

- a) Formas de ingresso que privilegiem a seleção de candidatos com perfis desejados ou com potencial para desenvolvê-los, que garantam uma contínua oxigenação do sistema interno do órgão ou entidade;
- b) carreiras abrangentes e com adequada amplitude remuneratória, que facilitem a mobilidade e o aprendizado de novas funções, tendo em vista as características de cada trabalho ou área de concentração, relacionadas às competências e níveis de complexidade requeridos, e com regras que condicionem a progressão ao mérito e ao desempenho;
- c) capacitação que permita a evolução das competências potenciais ou instaladas visando à eliminação de *gaps* de desempenho e contribuição à eficiência ou servindo como suporte às inovações tecnológicas e melhorias de processos de trabalho;
- d) avaliação de desempenho que comprometa o servidor com o atingimento de resultados e reforce comportamentos desejados por meio do reconhecimento, sendo base para a remuneração variável, progressão na carreira e capacitação;
- e) remuneração balizada na responsabilidade e complexidades da função e complementada por benefícios ou prêmios de produtividade, baseados no esforço individual e de equipe para o atingimento de metas, que seja estímulo a um melhor desempenho;
- f) movimentação interna fundamentada na necessidade de adequação de perfil à função, levando em consideração o mérito e o desempenho.

A partir de estudos teóricos e empíricos, Lacombe e Tonelli (2001) identificam organizações que se encontram em três fases em relação ao posicionamento estratégico da área de gestão de pessoas: operacional, estratégica e competitiva. Proposta semelhante é apresentada por Becker *et al.* (2001), que sugerem quatro estágios evolutivos ou perspectivas de atuação da área: pessoal, remuneração, alinhamento e alto desempenho. Essas categorias descritivas do perfil da área de gestão de RH são determinantes da estrutura, da filosofia de atuação, do posicionamento estratégico e, conseqüentemente, dos serviços e produtos disponibilizados e das entregas de resultado e valor para a organização. É possível fazer um paralelo dessa categorização para a evolução do campo na administração pública?

Uma boa resposta a essa questão pode ser encontrada em Marconi (2008) sobre os movimentos reformistas no Brasil, o qual apresenta uma proposta de categorização em três fases, as quais se relacionam ao estágio de desenvolvimento em que se pode encontrar um governo em relação às políticas de gestão de pessoas. Essas categorias são determinadas por um conjunto de inovações ou melhorias implementadas no sentido de levar a gestão de pessoas a cumprir o seu papel estratégico.

[...] a análise dos avanços se norteará pelos objetivos mais gerais de uma política de recursos humanos, quais sejam, o alcance do perfil e do quantitativo desejado para a força de trabalho e a sua atuação de forma motivada e eficiente, de modo a contribuir para os resultados desejados pela organização e para o atendimento satisfatório aos cidadãos (Marconi, 2008, p. 56).

O primeiro estágio acusado por Marconi (2008, p. 68) foi chamado de “arrumar a casa” e relaciona-se a iniciativas básicas de redução das despesas e controle das funções mais operacionais da área, tais como:

- a) Centralização de cadastros de pessoal;
- b) unificação da folha de pagamento;
- c) criação de sistema de informação;
- d) restrição para a concessão de aumentos de salário.

No segundo estágio estariam os governos que “[...] começam a desenhar medidas voltadas para o estabelecimento de uma política de recursos humanos mais consistente” (Marconi, 2008, p. 68), adotando algumas das seguintes estratégias:

- a) Planejamento de concursos;
- b) criação ou reestruturação de carreiras;
- c) descrição mais ampla dos cargos efetivos;
- d) associação da promoção e progressão na carreira a desempenho ou capacitação;
- e) simplificação da composição da remuneração e correção de distorções;
- f) criação de remuneração variável;
- g) criação de escolas de governo;
- h) ampliação da relevância da capacitação;
- i) adoção da avaliação de desempenho.

O terceiro estágio, considerado o mais avançado, e ainda em construção, segundo o autor, relaciona-se a uma gestão estratégica de pessoas para influenciar diretamente no alcance de resultados organizacionais e promoção do interesse público, podendo caracterizar-se por (Marconi, 2008):

- a) Alinhamento de RH com os objetivos estratégicos da organização;
- b) articulação da área com as demais unidades administrativas da organização;
- c) construção de equipes qualitativa e quantitativamente adequadas à necessidade da organização;
- d) planejamento da força de trabalho;
- e) construção de um modelo de gestão de pessoas baseado em competências e desempenho.

Reforçando essa ideia de evolução, Meyers e Vorsanger (2010)³¹ destacam que, se comparados com os controles exercidos pelo limite procedimental incutido nas políticas públicas e pela supervisão e monitoramento de atividades e resultados, que são incentivos organizacionais formais, as crenças individuais dos servidores em relação aos princípios

³¹ As autoras baseiam todas as suas conclusões em pesquisas empíricas realizadas por inúmeros outros autores, com diversos grupos de servidores públicos, denominados de burocratas de nível de rua, em diversos países, cujos relatos e referências são encontrados em Meyers e Vorsanger (2010).

que regem o serviço público e os valores compartilhados por seu grupo profissional são muito mais fortes para ditar o seu comportamento no exercício do trabalho. Esse entendimento reforça a importância das políticas de gestão de pessoas, não como controladoras e distribuidoras de cupons de prêmios, mas na medida em que forem capazes de dar significado ao trabalho do servidor público.

Em última análise, as políticas de gestão de pessoas ditam como deve ser o comportamento do servidor público na medida em que premiam os comportamentos desejados por meio de critérios legalmente estabelecidos. Conforme Pierantoni (2001) e Dubois e Lins (2012), as políticas de demissão por insuficiência de desempenho e de remuneração variável são exemplos desse direcionamento.

3 MÉTODOS

3.1 Tipo de projeto de pesquisa

Trata-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso, a partir do qual se pretende construir uma generalização analítica, que utiliza a estratégia de investigação hipotética, sendo a unidade central de análise as tipologias de políticas públicas e a unidade de observação as atuais políticas públicas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais e suas correspondentes no governo de Portugal.

O estudo de caso mostra-se como a forma de investigação empírica apropriada para esta pesquisa, por ser, segundo Yin (2001), um método que deliberadamente se propõe a estudar um fenômeno imerso em seu contexto, o que é característico do campo de estudo da administração pública. É um campo onde o limite entre o fenômeno estudado e o cenário não é bem delineado e o número de variáveis de interesse é elevado em relação aos dados coletáveis. O autor salienta, ainda, que a estratégia do estudo de caso pode perfeitamente beneficiar-se de proposições teóricas precedentes como norteador da coleta e análise dos dados. Outra reflexão de Yin (2001) sobre as características do estudo de caso reforça a sua escolha como estratégia nesta pesquisa: o fato de poder ser utilizado em trabalhos de avaliação em que se pretende explicar relações causais em eventos complexos da vida real, como é o caso das análises de políticas públicas de gestão de pessoas.

3.2 Origem e natureza dos dados

A pesquisa bibliográfica é fundamental para a construção do escopo do campo de estudo e identificação e análise das tipologias de políticas públicas existentes. Dados secundários de investigação terão origem na pesquisa documental em descritivos e relatórios de políticas atuais de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais e sua correspondente no governo de Portugal, visando à identificação de possíveis variáveis e categorias analíticas para compor a tipologia a ser proposta.

Dados primários de investigação serão levantados por meio de pesquisa qualitativa utilizando entrevista semiestruturada com especialistas ou gestores de políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais e do governo de Portugal, para conhecer as

políticas em vigor e validar os dados secundários obtidos nos documentos. Ainda na categoria de dados primários, estes serão obtidos por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa exploratória de tendência usando-se o método Delphi com questionário eletrônico, aplicado a um grupo de especialistas em políticas públicas e especialistas em políticas de gestão de pessoas.

3.3 Amostra, população e participantes

Quanto aos dados secundários, pretende-se identificar e analisar as principais políticas de gestão de pessoas em vigor no governo de Minas Gerais e sua correspondente no governo português. Já para a pesquisa qualitativa, pretende-se entrevistar pelo menos cinco especialistas ou gestores de políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais e do governo português.

Quanto aos dados primários, para a pesquisa exploratória de tendência pretende-se compor um grupo estruturado de no máximo 20 especialistas em políticas de gestão de pessoas e políticas públicas de Minas Gerais e de Portugal, contando de forma equilibrada com acadêmicos, consultores e técnicos da estrutura da administração pública.

3.4 Instrumento de obtenção de dados e variáveis

Pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos e pesquisa documental na legislação relacionada e em relatórios disponibilizados nos *sites* oficiais do governo de Minas Gerais e do governo português.

Pesquisa qualitativa com entrevista semiestruturada presencial com gestores públicos do governo de Minas Gerais e do governo português, responsáveis pela elaboração e implementação das políticas em questão.

Pesquisa exploratória utilizando o método Delphi com questionário eletrônico composto de perguntas fechadas de múltipla escolha, porém com expectativa de respostas fundamentadas em explicações qualitativas.

3.5 Procedimentos de análise de dados

Qualitativa em relação aos dados da pesquisa bibliográfica, documental e entrevista, com o intuito de obter subsídios para a construção da proposta de nova tipologia de políticas públicas e para a formulação de perguntas adequadas a serem utilizadas na pesquisa exploratória de tendências – método Delphi. Com a análise de dados de múltiplas fontes, busca-se a validação interna do conteúdo conceitual da pesquisa.

Quantitativa e qualitativa em relação à pesquisa exploratória de tendências, para testar a tipologia proposta como generalização analítica e teórica do estudo de caso, realizada com os especialistas por meio do método Delphi, visando à validação externa das conclusões da pesquisa e sua confiabilidade.

3.6 O método Delphi

Segundo Giovinazzo (2001), o Delphi é um método de investigação que se adequa à necessidade da ciência em identificar respostas quando não existe uma experiência prévia clara sobre o tema, quando os dados históricos sobre a investigação pretendida são escassos ou quando se está diante de uma mudança de paradigma ou uma nova proposição teórica. O método Delphi surgiu nos anos 60 a partir de pesquisas dos investigadores Olaf Helmer e Norman Dalkner. Seu “[...] objetivo original era desenvolver uma técnica para aprimorar o uso da opinião de especialistas na previsão tecnológica, ao longo do tempo a técnica passou a ser utilizada para previsão de tendências sobre os mais diversos assuntos” (Giovinazzo, 2001, s. p.).

Está baseado na crença de que o conhecimento e experiência de um grupo de especialistas³², se bem coordenado e direcionado para o esforço da busca de consenso, é capaz de encontrar soluções mais adequadas do que um único indivíduo. Assim, segundo Kayo e Securato (1997) e Cardoso, Abiko, Haga, Inouye e Gonçalves (2005), o Delphi consiste em consultar um grupo de peritos em determinado tema, para construir uma opinião coletiva a respeito, por meio de um diálogo em formato estruturado, permitindo que se possa lidar com problemas complexos.

³² O conceito de especialista, segundo Cardoso *et al.* (2005, p. 67), “[...] é o de profundo conhecedor do assunto, seja por formação/especialização acadêmica, seja por experiência de atuação no ramo em questão. Dependendo do tema e dos objetivos da pesquisa, é até recomendável a participação de especialistas de diferentes formações e áreas de atuação”.

3.6.1 Descrição

Conforme Wright e Giovinazzo (2000), o método constitui-se da elaboração de questionário específico de investigação, para o tema de interesse objeto da pesquisa, e aplicação deste a um grupo de especialistas para que se pronunciem a respeito, em rondas sucessivas. A cada ronda de aplicação o pesquisador consolida os dados coletados a partir das respostas quantitativas e contribuições qualitativas em respostas justificadas e devolve ao grupo para que novamente responda ao questionário levando em consideração o pronunciamento dos demais. A cada ronda os participantes têm acesso à visão consolidada do grupo sobre o tema, devendo ser utilizado pelo pesquisador, preferencialmente, um tratamento estatístico dos dados, sendo preservada a autoria das respostas individuais. Na ronda seguinte devem, então, pronunciar-se novamente, mantendo seu ponto de vista ou alterando sua resposta, com a possibilidade de agregar novos argumentos para seu posicionamento.

Esse processo continua até que o consenso ou quase consenso seja atingido, demonstrando que o debate está bem amadurecido e pode ser interrompido. São importantes para garantir esse amadurecimento, no entendimento de Cardoso *et al.* (2005), um bom tratamento estatístico dos dados a cada ronda, de forma que cada participante possa perceber-se em comparação com a opinião global do grupo e construir seus argumentos, enriquecendo seu entendimento e permitindo a geração de conhecimento coletivo. Segundo os autores consultados, o tratamento estatístico a cada ronda também é fundamental para que o pesquisador acompanhe a evolução da construção de consenso, permitindo identificar o melhor o momento de interromper as rondas e concluir o trabalho.

O método Delphi, que garante o anonimato da autoria das respostas durante as rondas, como salientam Wright e Giovinazzo (2000) e Giovinazzo (2001), possui dois grandes diferenciais em relação a outras técnicas de pesquisa com grupos. O primeiro é o fato de permitir que haja pouca influência de um participante sobre os demais, seja devido à sua capacidade oratória de convencimento ou pelo simples fato de ser notadamente reconhecido pelo grupo como uma referência no tema. O segundo é que possibilita aos integrantes do grupo minimizar o desgaste pessoal ou constrangimento com a mudança de opinião diante de bons argumentos de outros especialistas, verificando menos relutância em alcançar o consenso. São essas características, conforme Kayo e Securato (1997), que particularizam o Delphi e o tornam uma ferramenta de grande aceitação no ambiente

acadêmico. Dessa maneira, segundo Cardoso *et al.* (2005), o Delphi é um método altamente eficaz, que agrega valor ao processo de pesquisa, permitindo a convivência e a melhor utilização de visões e correntes de pensamento diferentes e até antagônicas sobre um mesmo tema, para a geração de novos conhecimentos.

3.6.2 Fatores críticos

Uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo método, segundo os autores, é a forte dependência que tem sobre a qualidade das respostas. Por se tratar, geralmente, a pesquisa com Delphi de uma inovação em torno de um tema, a elaboração do questionário exigirá conhecimento aprofundado do problema a ser investigado ou da questão a ser respondida. A objetividade e clareza das perguntas, sem deixarem de ter a devida profundidade no tratamento do tema, é fundamental para que se consiga boa adesão e manutenção dos participantes interessados ao longo de todas as rondas do método, já que a participação é voluntária e o comprometimento dos especialistas deve ser conquistado.

Outro fator crítico de sucesso do método, que segundo Cardoso *et al.* (2005) também está diretamente ligado à qualidade do questionário (em forma e conteúdo), é o tempo de resposta. Um bom tempo de resposta é fundamental para que o período total, incluindo o tratamento dos dados e o retorno com os resultados, seja adequado e não permita que o participante perca contato com o tema e seus próprios argumentos a respeito, nem se sinta pressionado a comprometer sua agenda de compromissos com sucessivas rondas de questionários em um curto espaço de tempo.

Como já mencionado, a qualidade da consolidação dos resultados das rondas e o seu retorno aos especialistas envolvidos é muito importante para a qualidade das conclusões das seguintes rondas e do alcance do pretendido consenso. Essa preocupação é válida tanto para a consolidação quantitativa quanto para a qualitativa, na qual é feito um sumário dos comentários apresentados a cada ronda como forma de inspirar os participantes à construção do consenso, principalmente se existir algum ponto ainda polêmico em debate (Kayo & Securato, 1997). Esse fator também acaba por influenciar o grau de envolvimento dos participantes e sua disposição para continuar participando da pesquisa, na medida em que um material atraente, claro, consistente e confiável indica que as conclusões do pesquisador terão credibilidade, levando ao interesse do especialista em associar seu nome ao resultado da pesquisa.

No texto de Kayo e Securato (1997), identifica-se uma forte crítica à concepção de que a mera participação de especialistas é capaz de transferir credibilidade aos resultados da pesquisa com Delphi. Entre os argumentos que utiliza, destacam-se: não há garantia de que um grupo de especialistas sempre criará melhores soluções para as questões estabelecidas; a participação dos melhores muitas vezes não se efetiva por dificuldade de disponibilidade dos mesmos, que são bastante requisitados em outros projetos; pode ocorrer de o grupo de especialistas fazer parte de uma elite intelectual, com interesse no resultado da pesquisa, resultando em consenso tendencioso. Essa é uma dificuldade inerente ao método, que deve ser enfrentada por esta pesquisa que pretende inovar e criar uma contribuição teórica para o estudo da gestão pública.

3.6.3 Critérios para a escolha dos especialistas

Envolvem 10 profissionais do Brasil e 10 de Portugal, tendo em vista que são duas realidades, experiências e culturas de administração pública diferentes, sendo que de cada país foram convidados três administradores públicos, quatro acadêmicos e três consultores.

A amostra foi definida de forma intencional, levando-se em consideração a formação acadêmica e profissional dos especialistas, a partir do conhecimento do pesquisador em relação ao mercado acadêmico, de empresas de consultoria e técnicos do serviço público da área de gestão de pessoas.

3.6.4 Aplicação do método

A partir da análise das tipologias existentes, a ser apresentada no capítulo 4, frente à necessidade de se categorizar e diferenciar as políticas de gestão de pessoas, foram identificadas 11 prováveis variáveis a serem consideradas na construção de uma proposta tipológica própria para o campo, composta de quatro tipos, que será apresentada no capítulo 5.

Para validar tal proposição, foi elaborado o instrumento de pesquisa constante do Apêndice B, que descreveu de forma sintética, e utilizando exemplos, cada uma das variáveis e tipos. O instrumento foi construído com utilização de uma plataforma de questionários *on-line*: sistema *survey monkey*, por meio do qual foi solicitado aos especialistas que manifestassem seu grau de concordância em relação às variáveis e

tipologia proposta, segundo uma escala de valores: discordo totalmente, discordo parcialmente, nem discordo nem concordo, concordo parcialmente, concordo totalmente. Em cada questão os especialistas foram encorajados, ainda, a explicitar os seus argumentos, fazendo a defesa de sua posição de acordo com seu conhecimento e experiência sobre a matéria.

Conforme determina o método Delphi, o questionário deve ser aplicado em tantas rondas quanto seja necessário para se chegar a consenso ou quase consenso sobre a proposta a ser validada, o que foi feito. O desenvolvimento das rondas será apresentado a seguir.

3.6.4.1 *Primeira ronda*

Todos os 20 especialistas foram contatados pessoalmente, por telefone ou por *e-mail*, convidados a participar da pesquisa, com o que prontamente concordaram. O *link* para preenchimento do questionário foi enviado por *e-mail* no período de 11 a 13 de novembro de 2013, sendo uma mensagem de reforço encaminhada em 15 de novembro de 2013. Nessa ronda obteve-se o total de 13 respostas (65% do universo de respondentes), sendo o último questionário recebido pelo sistema em 27 de novembro de 2013. Nessa data iniciou-se o trabalho de análise dos dados para gerar informações para reavaliação do instrumento de pesquisa, tendo em vista o resultado que se pretendia alcançar, e para serem apresentadas aos especialistas no momento de responder à segunda ronda.

No caso da tipologia, houve um percentual de respostas discordando totalmente com o tipo de política pública proposto, o que levou à necessidade de reformulação na descrição dos tipos e na proposição de nova ronda de respostas a um novo questionário atualizado e mais bem construído.

Assim, para a segunda ronda foi elaborado novo instrumento de pesquisa, constante do Apêndice C, dessa vez com cinco variáveis, com categorias analíticas revistas e com texto descritivo mais completo que o explicitado na primeira ronda, com o propósito de melhor informar e esclarecer a relação das mesmas com a tipologia proposta. Quanto à tipologia, foram mantidos os quatro tipos de políticas explicitados na primeira ronda, contudo, com descritivo mais simplificado e direto, evitando-se o excesso de informação e complexidade que foi objeto de crítica pelos especialistas.

3.6.4.2 Segunda ronda

O *link* para preenchimento do questionário na segunda ronda foi enviado por *e-mail* no dia 10 de dezembro de 2013, sendo uma mensagem de reforço encaminhada em 27 de dezembro de 2013 e outra mensagem de esclarecimento e reforço encaminhada em 09 de janeiro de 2014. Nessa ronda obteve-se o total de 10 respostas (50% do universo de respondentes), sendo o último questionário recebido pelo sistema em 29 de janeiro de 2014, data na qual se iniciou o trabalho de análise dos dados para gerar informações para reavaliação do instrumento de pesquisa, tendo em vista o resultado que se pretendia alcançar, e para serem apresentadas aos especialistas no momento de responder à terceira ronda.

Pela análise dos argumentos e considerações apresentados, percebe-se que já existe bom esclarecimento entre os especialistas sobre as variáveis consideradas na construção da tipologia. Isso permite que se adote a estratégia de suprimi-las da terceira ronda do questionário, tornando-o mais claro e focado no propósito desta pesquisa de validação de uma proposta de tipologia de políticas públicas para gestão de pessoas.

Assim, para a terceira ronda foi elaborado novo instrumento de pesquisa, constante do Apêndice D, dessa vez apenas com os quatro tipos de políticas, os mesmos explicitados nas rondas anteriores. O novo questionário foi construído para permitir a adoção de alguns termos mais adequados nos descritivos e a reclassificação e inclusão de alguns novos exemplos de políticas de gestão de pessoas. Mais uma vez o intuito foi simplificar e enriquecer a tipologia, evitando-se o excesso de informação e complexidade, o que permitiu a adoção de alguns termos mais adequados nos descritivos e a reclassificação e inclusão de alguns novos exemplos de políticas.

3.6.4.3 Terceira ronda

O *link* para preenchimento do questionário na segunda ronda foi enviado por *e-mail* no dia 06 de fevereiro de 2014, sendo uma mensagem de reforço encaminhada no período de 07 a 14 de fevereiro. Nessa ronda obteve-se o total de 12 respostas (60% do universo de respondentes), sendo o último questionário recebido pelo sistema em 14 de fevereiro de 2014, data na qual se iniciou o trabalho de análise dos dados para gerar informações a serem apresentadas durante a análise final de dados e conclusão do trabalho.

Tendo em vista os resultados positivos obtidos até o momento em relação ao alcance do quase consenso, conforme indicado na metodologia; a maturidade no debate, com a diminuição da apresentação de argumentos novos; e as dificuldades de se empreender uma quarta ronda de questionários a um grupo de especialistas extremamente comprometidos com suas agendas de compromissos, optou-se por encerrar a pesquisa na terceira ronda e proceder-se à análise final dos resultados.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO

Tanto o governo do estado de Minas Gerais quanto o governo de Portugal passaram recentemente por forte revisão de suas estruturas, forma de organização interna e processos de trabalho, visando reduzir o peso da máquina pública, agregar mais capacidade de entregar serviços de qualidade com custo mais baixo e acompanhar as inovações tecnológicas. Várias medidas reformistas foram implementadas, muitas delas impactam diretamente a gestão de pessoas, mesmo que não tenham se tornado uma política pública, tais como a desaceleração das contratações, o corte de alguns benefícios e a redução de cargos de dirigentes.

Ressalte-se que, por diferenças linguísticas, utilizam-se termos diferentes nos dois países para designar um mesmo conceito, como é o caso dos termos servidor público no Brasil e trabalhador público em Portugal. O termo trabalhador público ou trabalhador em função pública na administração pública portuguesa será utilizado neste trabalho, à semelhança do termo servidor público em Minas Gerais, para designar todo aquele que exerce funções públicas em nome do estado e que possui algum vínculo com a administração pública, independentemente do regime jurídico de emprego específico a que se submete

Serão tratadas algumas das principais políticas atuais de gestão de pessoas, muitas delas fruto de iniciativas de mudança recente, destacando-se apenas sua ideia central. As políticas são expressas por um vasto conjunto de dispositivos legais: leis, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas e orientações que se encontram publicados no sítio eletrônico oficial do órgão do governo responsável pela elaboração e implementação, e são constantemente atualizados.

Em seguida, será apresentada breve análise dessas mesmas políticas em relação às tipologias da dimensão conteúdo identificadas no capítulo 2, que trata do modelo teórico adotado nesta pesquisa. Buscar-se-á também encontrar um caminho de compreensão das variáveis que devem ser evidenciadas na proposição de um sistema classificatório capaz de diferenciar as diversas políticas típicas da área de gestão de pessoas e permitir que sejam tratadas de forma organizada em um conjunto de categorias ou tipos analíticos.

4.1 Descrição das políticas públicas de gestão de pessoas de MG

Este tópico do trabalho apresenta as principais políticas de gestão de pessoas do Poder Executivo do governo de Minas Gerais, que são descritas brevemente com destaque para suas características principais em relação às suas finalidades declaradas, procedimentos e instrumentos. Todas as informações foram extraídas do *site* da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), à qual compete o estabelecimento das políticas de gestão de pessoas, sua formulação, coordenação, execução, orientação, controle e avaliação de implementação nos demais órgãos e entidades do Poder Executivo.

4.1.1 Política de provimento

Trata de diretrizes destinadas a orientar e disciplinar a forma de ingresso de servidores no serviço público estadual. A principal forma de ingresso é o concurso público, que seleciona candidatos a partir de um perfil técnico predefinido para um dado cargo, por meio de provas de conhecimento. Uma das características mais relevantes dessa modalidade é a isonomia de oportunidade, uma vez que ao edital do concurso é dada publicidade e todo aquele que corresponda aos requisitos de participação poderá fazê-lo se assim o desejar. Ressalte-se que desde o final de 2012 o planejamento da força de trabalho dos órgãos vem sendo o ponto de partida para a decisão de realização do concurso público como estratégia de provimento. Destaque-se, ainda, que esse tipo de ingresso privilegia o reconhecimento do mérito e a imparcialidade na seleção dos candidatos, sendo que a nomeação se dará conforme ordem de classificação no concurso. O edital definirá as regras gerais de participação, o número de vagas existentes e o local onde são ofertadas, o conteúdo e formato das provas, as formas de aferição e valoração do conhecimento exigido e as atribuições do cargo, respeitadas as definições já contidas na lei que o criou. Cabe à SEPLAG a coordenação dos concursos públicos realizados para provimento de cargos efetivos do estado de Minas Gerais, devendo, contudo, estabelecer parcerias com os órgãos e entidades que irão receber os novos servidores para a elaboração dos editais, tendo em vista a necessidade de definição do perfil técnico desejado para o cargo. “A realidade de um órgão muda muito em relação à de outro, a gente precisa ter foco e definir parâmetros

adequados a cada uma dessas realidades no momento de estudar a força de trabalho e de realizar um concurso público” (Diretora Central de Provisão/SCPRH/SEPLAG)³³.

Uma forma diferenciada de ingresso está na participação no Curso Superior de Administração Pública (CSAP), por meio do qual o candidato aprovado em prova específica, que tem a validade de um concurso público, participa de uma formação superior de quatro anos, promovida pela Escola de Governo, ao final da qual ingressa automaticamente na carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Outra modalidade de provisão é o processo seletivo simplificado, utilizado quando o governo faz contratações por tempo determinado para atender a uma necessidade específica e provisória de pessoal e para atender ao interesse público. Segundo a Lei Estadual 18.185 de 2009, no Parágrafo Único (PU) de seu artigo 1º, considera-se “[...] excepcional interesse público a situação transitória que demande urgência na realização ou na manutenção de serviço público essencial ou aquela em que a transitoriedade e a excepcionalidade do evento não justifiquem a criação de quadro efetivo.” Assim que o processo simplificado será utilizado em caso de calamidade pública, realização de censos, combate a epidemias, atividades sazonais ou manutenção de serviços essenciais, entre outros dessa natureza. Os órgãos e entidade têm autonomia para gerir processos seletivos simplificados, desde que cumpra todos os requisitos legais, sendo o primeiro deles a adequada identificação do interesse público que o fundamenta de forma inequívoca.

A terceira forma de ingresso é a contratação de estagiários que, antes de qualquer coisa, é considerada uma ação educativa que visa ao aprendizado do estudante para o trabalho e a cidadania, por meio do desenvolvimento das competências próprias de uma atividade profissional. A norma (Decreto Estadual 45.036 de 04 de fevereiro de 2009) define os pré-requisitos para ocupação das vagas, a carga horária diária, a remuneração e o período de contratação, sendo permitido a todo estudante que esteja frequentando com regularidade o ensino superior, curso de formação profissional, ensino médio ou ensino especial para jovens e adultos. Para formalização do estágio, em primeiro lugar é celebrado convênio entre o governo e as instituições de ensino, por meio do qual se estabelecem as formas de seleção e de acompanhamento de estagiários. Em seguida, é assinado termo de compromisso entre governo, instituição de ensino e o próprio aluno, do qual constará o plano de atividades do estagiário e no qual as partes se comprometem com a proposta

³³ Entrevista pessoal, 09 de setembro de 2013.

pedagógica da política. Não é permitida por meio desses instrumentos a criação do vínculo empregatício entre o estudante e o órgão ou entidade envolvido, sendo, concedidos bolsa de estudo, auxílio-transporte e seguro contra acidentes pessoais.

Percebe-se que o concurso público é uma dimensão de sustentação das políticas de gestão de pessoas, tendo como característica forte o provimento por meio de um instrumento de abrangência universal, com forte publicização e que se utiliza do reconhecimento do mérito para diferenciar, sendo, portanto relacionado ao interesse público de forma abrangente. Segundo as palavras da diretora da área na SEPLAG, “o concurso tem sido encarado como a última opção, estamos buscando soluções alternativas antes de inchar a máquina com mais gente, o primeiro passo é fazer um estudo da força de trabalho antes de indicar a realização do concurso” (Diretora Central de Provisão/SCPRH/SEPLAG). Já no processo seletivo simplificado tem-se a presença da escolha gerencial com mais autonomia e discricionariedade do implementador, sendo também seu foco o estrito interesse público, mas de forma mais concreta, na medida em que, relacionado diretamente a um processo de trabalho específico, visa solucionar de maneira provisória a falta de pessoal qualificado para uma dada atividade. De outra maneira, a política de provimento de pessoal por meio de estágio é uma estratégia de governo que tem o propósito de atender ao interesse público de inserção do jovem no mercado de trabalho, promovendo sua educação profissional para o trabalho constituída de atributos de conhecimento técnico e de comportamento e lhe conferindo característica de alta abrangência em relação à sociedade.

4.1.2 Política de carreira e remuneração

A estrutura de carreira e remuneração que existe hoje no governo é fruto de uma decisão estratégica tomada no ano de 2003, materializada em diretrizes explicitadas no Decreto 43.576 de 2003, que se reporta diretamente à Constituição Estadual. Considerada importante instrumento de gestão, fundamenta-se em algumas escolhas: o desenvolvimento do servidor deve levar em consideração a igualdade de oportunidades, o reconhecimento do mérito e esforço pessoal, a qualificação profissional e a avaliação de desempenho individual. Para tanto, devem os órgãos e entidades desenvolver ações permanentes de formação profissional do servidor e de humanização do serviço público, considerando

ampla descrição das atribuições dos cargos, de modo a permitir mais mobilidade das pessoas dentro da organização.

As carreiras são organizadas em grupos de atividades que podem congrega mais de um órgão e entidade e se relacionam com funções clássicas de governo, tais como planejamento, saúde, educação, segurança, fiscalização, cultura, jurídica e desenvolvimento econômico. Cada carreira é composta de um conjunto de cargos de provimento efetivo, lotando esses cargos em órgãos e entidades, nos quais os servidores devem exercer suas funções. Legislação específica irá determinar as atribuições dos cargos, a jornada semanal de trabalho, o regime de trabalho (normal ou em forma de plantão), a forma de ingresso e a estrutura básica do concurso público em relação ao tipo de avaliação de mérito a ser considerada, a escolaridade requerida e a forma de desenvolvimento profissional, a tabela de vencimento e as regras para transformação, criação e extinção de cargos.

As carreiras são divididas em níveis, variando de dois a seis, os quais pressupõem complexidade crescente de responsabilidade e desempenho esperado do servidor e, conseqüentemente, vencimento mais alto. Cada nível é dividido em graus, os quais também recebem valores diferenciados de vencimento. Os órgãos e entidade tiveram autonomia para definir níveis de escolaridade diferenciados para cada nível da carreira, podendo variar do nível fundamental ao doutorado, conforme sejam as especificidades de suas atribuições. O vencimento básico a ser definido para cada cargo, em seus diversos níveis e graus, deve respeitar a isonomia entre cargos com as mesmas atribuições em diferentes carreiras e permitir evolução segundo a crescente complexidade de responsabilidades.

O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á por meio dos institutos da progressão e promoção. Progressão é a evolução do servidor a um grau superior em um mesmo nível em que se encontra, para o que se exige o interstício de dois anos de trabalho em um mesmo grau e duas avaliações de desempenho individual satisfatórias (nota superior a 70 pontos). Promoção é a passagem do servidor a um nível superior na carreira a que pertence e exige o interstício de cinco anos em um mesmo nível, cinco avaliações de desempenho individual satisfatórias e comprovação de ter a escolaridade mínima exigida para o nível ao qual será promovido. A promoção poderá ser efetivada em dois anos se o servidor comprovar escolaridade adicional à exigida para o cargo. Esse instituto funciona

como um acelerador na carreira e tem o objetivo de incentivar e reconhecer o mérito dos servidores que buscam o autodesenvolvimento.

Outra inovação trazida pela política relaciona-se à movimentação do servidor, a qual passa a ser mais controlada e restrita a órgão e entidades do grupo de atividade a que pertence o cargo. Fica permitido ao servidor nomeado para exercício de cargo comissionado ou função gratificada exercer suas funções em outro órgão ou entidade que não o de lotação de seu cargo efetivo, enquanto permanecer essa condição especial.

Pode-se observar que, enquanto as carreiras e sua respectiva remuneração são importantes para estruturar a capacidade do estado de prestar serviço público, o que é feito a partir de diretrizes bastante sólidas emanadas do órgão central e com baixo nível de discricionariedade do implementador e pouca distinção de efeito sobre os servidores, a política de evolução na carreira busca valorizar a diferenciação utilizando a apreciação do esforço pessoal e do desempenho acima da média, reconhecendo a importância da capacitação profissional.

4.1.3 Política de desenvolvimento do servidor

Com o propósito básico de dotar o estado de servidores adequadamente qualificados ao desempenho de suas funções, o governo de Minas Gerais instituiu a Política de Desenvolvimento do Servidor por meio do Decreto 44.205, de 2006. “A competência legal e institucional de promover a política de desenvolvimento é da SEPLAG, mas o grande ator que conduziu esse processo em muitos momentos foi a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, entidade pública vinculada” (Diretora Central de Gestão do Desenvolvimento do Servidor/SCPRH/SEPLAG)³⁴.

São finalidades da política:

- a) Garantir que o investimento em capacitação esteja alinhado às necessidades estratégicas e ao interesse público;
- b) propiciar o conhecimento dos processos de trabalho próprios da administração pública;
- c) valorizar o servidor público por meio do aprimoramento de suas competências e do reconhecimento de seu potencial, viabilizando o seu desenvolvimento na carreira;

³⁴ Entrevista pessoal, 12 de setembro de 2013.

- d) preparar os servidores para responder aos desafios requeridos pelo setor público e a exigências futuras;
- e) viabilizar a readequação funcional por meio da recuperação da capacidade de trabalho de servidores em desajuste laboral.

Para tanto, propõe o desenvolvimento de ações de elevação da escolaridade - desde a educação básica à superior, incluindo cursos de pós-graduação - e ações de formação profissional (treinamento introdutório, desenvolvimento gerencial, formação técnico-profissional e readequação funcional). Quanto aos métodos de ensino-aprendizagem, a política propõe a utilização de cursos presenciais e educação a distância, assim como outras abordagens menos convencionais, como comunidades de prática, *coaching*, grupos de discussão, estágios e tutorias.

Cada órgão e entidade do governo, por meio das unidades setoriais de recursos humanos, tem autonomia para construir o seu Plano Anual de Desenvolvimento dos Servidores (PADES), fazendo a previsão orçamentária correspondente, sendo que ao menos 40% dos recursos devem ser destinados a ações prioritárias estaduais definidas pela SEPLAG, coordenadora da política. Para viabilizar a gestão da política em todo o estado, foi desenvolvido um sistema informatizado em que são registrados os planos anuais de todos os órgãos e entidades e por meio do qual é acompanhada a execução, são gerados os indicadores de aproveitamento e são avaliados os resultados. É também por meio das informações contidas no sistema, que permite a identificação de necessidades compartilhadas, que a coordenação central da política pode programar ações conjuntas de capacitação, com racionalização de investimentos públicos.

Conforme o escopo da política de desenvolvimento complementada pela Resolução SEPLAG 27, de 2007, o governo pode promover ações internas de capacitação, viabilizar a participação de servidores em cursos oferecidos por instituições de ensino, conceder bolsas de estudo para cursos de pós-graduação e permitir afastamento parcial ou integral do servidor para dedicação a estudo. Ressalte-se que, qualquer que seja o tipo de participação do servidor em cursos de educação profissional ou educação superior, a autorização está condicionada à conformidade do conteúdo de aprendizagem à atividade exercida ou à atribuição do cargo, devendo, ainda, ser de manifesto interesse do órgão ou entidade onde o servidor trabalha. No caso da concessão de bolsa de estudo para cursos de pós-graduação, após análise de requisitos formais e do mérito da solicitação, o processo de

autorização será composto de termo de compromisso do servidor, assumindo estar de acordo em continuar prestando serviço no governo por no mínimo três anos após o término do curso e comprometendo-se a concluir o curso com aprovação.

Ainda com a finalidade de reforçar a importância dada à capacitação profissional, o governo estabelece, por meio do Decreto 45.957, de 2012, legislação que disciplina a percepção de gratificação por encargo de curso ou concurso, que remunera o servidor que desempenhe função de instrutor em cursos internos, atue como fiscal de prova ou em banca de concurso ou que participe de planejamento e execução de concursos públicos. A legislação específica disciplina os valores a serem recebidos por essas atividades extraordinárias, as quais deverão ser exercidas fora do horário normal de trabalho ou ensejar a compensação de horas. Ressalte-se que essa gratificação não se incorpora à remuneração do servidor para qualquer efeito legal, não sendo utilizada como base de cálculo para outras vantagens e benefícios.

O que se abstrai da política de desenvolvimento é que ela atende a mais de um propósito. Enquanto as ações de desenvolvimento técnico e gerencial se relacionam diretamente com o objetivo corporativo de atingimento da missão do órgão ou entidade, o treinamento introdutório tem foco na formação do servidor, sua inserção no ambiente organizacional e na cultura, tendo forte influência no seu comportamento no trabalho durante sua vida funcional. De outra maneira, as políticas de pagamento de honorários e a concessão de bolsa de estudos têm o propósito de reconhecer um trabalho diferenciado ou uma necessidade do servidor de ter contato com conhecimento especializado para melhor desenvolver seu trabalho. “Os servidores estavam em uma zona de conforto, precisávamos tirá-los dessa situação e fazer com que percebessem que precisavam promover as mudanças. A partir dessa reflexão deu-se início à construção da política no ano de 2006” (Diretora Central de Gestão do Desenvolvimento do Servidor/SCPRH/SEPLAG).

4.1.4 Política de gestão do desempenho

Foi adotada como uma política de gestão do governo a partir de 2004, com a edição dos Decretos 43.672, de 2003, e 43.764, de 2004, sendo considerada uma ferramenta gerencial de suporte à definição, acompanhamento e avaliação do desempenho dos servidores públicos, em ciclos anuais, com o propósito de promover o desenvolvimento

profissional dos mesmos e contribuir para o alcance de resultados institucionais cada vez melhores e para a qualidade do serviço ao cidadão.

O estado de Minas Gerais conta com três tipos de avaliações de desempenho, que muito se assemelham em seus procedimentos e base conceitual utilizada, sendo que o principal diferencial pode ser atribuído ao público-alvo ao qual é direcionada. A gestão do desempenho é um processo composto de quatro etapas organizadas em um ciclo contínuo: acordo do desempenho esperado firmado no início do período avaliatório entre gerente e servidor; acompanhamento da execução do plano de ação com monitoramento dos resultados alcançados em termos de melhoria do desempenho e desenvolvimento das competências; avaliação ou atribuição de notas ao desempenho alcançado no final do período; e, por fim, *feedback* ao servidor do seu desempenho e reconhecimento. Todos os tipos de avaliação utilizam, como critérios, um conjunto de comportamentos verificáveis que formam uma competência específica, seja ela organizacional ou individual, as quais são compostas de conhecimentos, habilidades e atitudes. Ainda é um ponto comum a utilização de comissões de avaliação em substituição à avaliação direta chefia-servidor e o direito do servidor entrar com recurso contra o resultado obtido no processo.

A Avaliação Especial de Desempenho (AED) aplica-se ao servidor recém-ingressado em cargo efetivo por concurso público, que se encontra no período de três anos de estágio probatório. Essa modalidade de procedimento tem a finalidade de inserir o novo servidor na cultura de trabalho do governo, reforçando comportamentos adequados e incentivando o desenvolvimento de competências relevantes para o trabalho (conhecimentos, habilidades e atitudes). Assim, caberá ao gerente imediato, durante a fase de construção do acordo de desempenho e do acompanhamento, identificar pontos fortes e pontos de melhoria a serem trabalhados nos planos de ação individuais.

O segundo tipo é a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), que se aplica aos servidores estáveis, aqueles confirmados no cargo após o término do período de estágio probatório, bem como aos servidores detentores de cargos de recrutamento amplo, e tem a finalidade de alcançar mais eficiência na execução dos processos de trabalho. O terceiro tipo é a Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos (ADGP), destinada aos servidores em função gerencial e tem o propósito de aprimorar e profissionalizar a atuação do gerente público responsável pela implementação da estratégia de governo e das políticas públicas destinadas ao cidadão. A ADGP tem a particularidade de ser uma metodologia de avaliação 180°, sendo composta de um conjunto mais complexo de instrumentos e

procedimentos, por meio dos quais o servidor faz a autoavaliação, é avaliado por sua gerência imediata e por uma equipe de subordinados diretos.

Todo o ciclo anual de gestão do desempenho é apoiado por um sistema informatizado, no qual os planos, acompanhamentos e avaliações são registrados, sendo de livre acesso a todos os servidores por meio de senha. A política é bastante institucionalizada, apesar de ter sofrido adaptações frequentes desde o seu surgimento, sendo regulamentada por meio de leis, decretos, resoluções, portarias e instruções que emanam da SEPLAG para serem cumpridas pelos demais órgãos e entidades do governo. “Ficou muito claro para nós que se não envolvêssemos os órgãos e entidades o modelo não ficaria aderente, foi necessário analisar a realidade dos órgãos para que a política tivesse mais efetividade” (Diretora Central de Gestão do Desempenho/SCPRH/SEPLAG)³⁵. Os resultados individuais da avaliação anual de desempenho são expressos em valores numéricos, em uma nota de zero a 100, sendo utilizados como requisito para a promoção e progressão na carreira (reconhecimento do mérito para valores acima de 70), para priorização da participação do servidor em programas de capacitação profissional (nota entre 50 e 70), bem como para abertura de processo de demissão por insuficiência de desempenho (nota abaixo de 50).

Como se vê, o principal propósito da política de gestão do desempenho é influenciar um comportamento mais adequado ao alcance de resultados cada vez melhores nos órgãos e entidades, o que reflete na prestação de serviço público à sociedade. Desse esforço devem fazer parte tanto os servidores quanto os gerentes. “Quando acompanhamos qualitativamente os resultados da avaliação de desempenho, percebemos que o impacto tem sido muito mais cultural, em termos do aumento do comprometimento do servidor com o trabalho, do que no aumento das notas obtidas” (Diretora Central de Gestão do Desempenho/SCPRH/SEPLAG).

4.1.5 Política de saúde ocupacional

Com o propósito de valorizar o servidor público estadual e alcançar bom nível de saúde de forma que possa dedicar-se às suas funções laborais, o governo possui um conjunto de diretrizes, programas, campanhas e ações que visam reduzir riscos inerentes ao trabalho, investir na prevenção de doenças ocupacionais e promoção da saúde do servidor,

³⁵ Entrevista pessoal, 09 de setembro de 2013.

humanizar o tratamento de situações especiais e melhorar condições gerais de trabalho. “O grande objetivo é a presença saudável do servidor enquanto trabalhador, que ele entre e saia do serviço público com a mesma saúde, ou sem agravamento de doença ocasionado pelo trabalho” (Diretora Central de Saúde Ocupacional/SCPMSO/SEPLAG)³⁶. Associado a esse esforço, que pode ser considerado preventivo, a política trata ainda das perícias médicas destinadas ao reconhecimento da condição de saúde do servidor para efeito da concessão de direitos e benefícios em condições específicas.

O governo, por meio de unidade específica da SEPLAG, realiza exames pré-admissionais que avaliam o estado geral de saúde do servidor antes do ingresso em cargo público e desenvolve análise de caracterização de deficiência, uma vez que são reservadas 10% das vagas de concurso para todo cargo ou emprego público a pessoas portadoras de deficiência. Ainda para promover a saúde do servidor, desenvolve análise para caracterização de acidente de trabalho, de doença profissional e de situações laborais de periculosidade, penosidade e insalubridade, com a finalidade de desenvolver ações de prevenção e de reconhecimento de direitos.

As perícias médicas que compõem a política possuem amplo espectro de enfoques, todos com o propósito de reconhecer condições de saúde dos servidores ou seus familiares. A licença para tratamento de saúde reconhece a incapacidade temporária do servidor para o desempenho de suas obrigações e autoriza o seu afastamento para tratamento médico, enquanto a perícia para adaptação de horário não interrompe as atividades laborais, mas autoriza o cumprimento de horário reduzido por tempo determinado, de forma que permita a realização de tratamentos específicos, a exemplo dos fisioterápicos ou psiquiátricos. Outro tipo de perícia realizada é a que visa avaliar a necessidade de ajustamento funcional do servidor a novas atividades ou funções, tendo em vista a ocorrência de acidente ou doença que o torne parcialmente inapto ao cargo ocupado, sem perda de direitos e vantagens. No caso de avaliação de incapacidade total e definitiva para o serviço, após período mínimo de 24 meses de afastamento em tratamento de saúde, o servidor será compulsoriamente aposentado, fazendo jus aos proventos de aposentadoria conforme determina a legislação específica.

Exemplificando ações de humanização, algumas perícias médicas são realizadas com o propósito de identificar a necessidade de tratamento de condições especiais. O servidor, acometido de moléstia profissional e algumas doenças graves definidas em legislação

³⁶ Entrevista pessoal, 11 de setembro de 2013.

específica, será isento do pagamento do imposto de renda sobre os proventos da aposentadoria. Ainda com a mesma preocupação, terá direito à redução da jornada de trabalho, de 40 horas para 20 horas semanais, o servidor que for legalmente responsável por pessoa em tratamento especializado de saúde que demande acompanhamento constante, enquanto durar a situação especial.

Apesar de o tema poder levar a uma atenção mais humanizada e particularizada do indivíduo, as políticas de saúde ocupacional são diretamente relacionadas aos direitos e deveres do servidor e, portanto, extremamente estruturadas e de cumprimento obrigatório por ambas as partes – estado e servidor –, com pouca margem de escolha ou discricionariedade e forte impacto nas demais políticas de gestão de pessoas. O esforço e desafio atual é de aprovar uma lei, que já está em tramitação, que propõe uma visão unificada do que seria a saúde ocupacional no estado, minimizando o risco político de descontinuidade dos programas a cada mudança de governo. “A legislação atual é fragmentada em vários institutos, muitas vezes copiada de legislação federal, necessitamos unificar em uma política para todo o estado que considere a saúde ocupacional, a Medicina do Trabalho e a Engenharia de Segurança” (Diretora Central de Saúde Ocupacional/SCPMSO/SEPLAG).

4.1.6 Política de cargos e funções

A criação de cargos comissionados para exercício de funções gerenciais e de assessoramento, assim como de gratificações específicas, tem forte aproximação com a política de carreira e remuneração, uma vez que se apresenta como uma sistemática de compensação financeira pelo desempenho de papéis específicos de interesse do governo.

Algumas carreiras de alguns grupos de atividades possuem um conjunto de cargos comissionados específicos e gratificações por desempenho de funções técnicas, conquistas históricas que são fruto de políticas próprias de terminados órgãos e entidades. O governo instituiu um conjunto de gratificações agrupadas em três tipos, que seriam utilizadas em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o propósito de valorizar e reconhecer os servidores em desempenho de funções estratégicas. “O principal motivo da reformulação de cargos foi simplificar o modelo; o estado tinha um quantitativo imenso de cargos, com cargos próprios para cada órgão e entidade. Cerca de 500 cargos foram resumidos em 11 DAD - cargo de direção e assessoramento da administração direta e 29

DAI - cargo de direção e assessoramento da administração autárquica e fundacional” (Diretor Central de Gestão de Cargos e Funções de Confiança/SCPRH/SEPLAG)³⁷.

A primeira gratificação se apresenta como cargo de provimento em comissão, denominados direção e assessoramento da administração direta (DAD) para as Secretarias de Estado e direção e assessoramento da administração autárquica e fundacional (DAI) para as fundações e autarquias. São graduados em níveis aos quais corresponde um valor específico, de acordo com a complexidade das atribuições associadas, e destinam-se a remunerar o exercício de direção de unidades administrativas e chefia de equipes de trabalho, projetos e programas de governo, bem como o assessoramento técnico ou especializado. Os cargos podem ser de recrutamento amplo ou limitado³⁸ e a escolaridade exigida para seu provimento será de nível médio ou superior conforme estabelecido no dispositivo legal.

A segunda gratificação é denominada função gratificada, função gratificada da administração direta (FGD) para as Secretarias de Estado e função gratificada da administração autárquica e fundacional (FGI) para as fundações e autarquias. São também graduadas em níveis, aos quais correspondem diferentes remunerações, e destinam-se ao exercício de funções de confiança relacionadas à coordenação de equipes, projetos e programas ou ao assessoramento, mas não são utilizadas para direção de unidades administrativas. Assim como os cargos comissionados, podem exigir níveis diferentes de escolaridade conforme a complexidade, porém somente podem ser exercidas por servidores públicos.

Por fim, tem-se a gratificação temporária estratégica (GTE), que se destina a servidor ocupante de cargo em comissão e que estejam desempenhando função estratégica de grande complexidade ou relevância para os projetos de governo.

Estabelece, ainda, a legislação própria que o dirigente máximo do órgão ou entidade pode alterar a distribuição dos cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias, para atender à sua estratégia de atuação, desde que não altere o valor total a ser comprometido com o pagamento das respectivas remunerações. As alterações devem respeitar um interstício mínimo de seis meses e ser aprovadas pela SEPLAG.

³⁷ Entrevista pessoal, 30 de outubro de 2013.

³⁸ Cargo de recrutamento amplo é aquele que pode ser ocupado por qualquer cidadão, independentemente de qualquer vínculo com o estado. Já o cargo de recrutamento limitado é aquele que somente poderá ser exercido por servidor público estadual, ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública.

Uma grande novidade trazida por essa política foi a simplificação e agrupamento de verbas que compõem os cargos comissionados e gratificações e fez com que o servidor passasse a compreender melhor sua composição e sistemática remuneratória; que o trabalho de evolução de cargos ficasse mais facilitado, impactando positivamente no pagamento de benefícios e reconhecimento de direitos do servidor (Diretor Central de Gestão de Cargos e Funções de Confiança/SCPRH/SEPLAG).

Os cargos de provimento em comissão e as gratificações são diretamente relacionados ao reconhecimento do mérito e do esforço do servidor em desenvolver as competências necessárias ao melhor desempenho de funções de gestão e coordenações de pessoas ou projetos de interesse estratégico para o seu órgão de atuação.

4.2 Descrição das políticas públicas de gestão de pessoas de Portugal

Este tópico do trabalho apresenta as principais políticas de gestão de pessoas da administração direta do Estado de Portugal, que são descritas brevemente, com destaque para suas características principais em relação às suas finalidades declaradas, procedimentos e instrumentos. Todas as informações foram extraídas do *site* da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), pertencentes ao Ministério das Finanças de Portugal, entidades às quais compete o estabelecimento das políticas de gestão de pessoas, sua formulação, coordenação, execução, orientação, controle e avaliação de implementação nos demais órgãos e entidades do Poder Executivo.

4.2.1 Política de provimento

Pode ser considerada uma preocupação presente na política de recrutamento e seleção de Portugal a igualdade de oportunidades e condições a todos os que queiram ingressar no serviço público. São diversas as modalidades de ingresso coordenadas pela INA, serviço central do governo que tem, ainda, a competência de promover a formação e gerenciar a mobilidade dos trabalhadores.

Para efeito de compreensão da estratégia em relação ao provimento, serão destacadas as principais formas de recrutamento interno e externo desenvolvidas pela INA. A primeira é o recrutamento geral de pessoal, para carreiras comuns a vários órgãos e serviços, feito de forma centralizada e por meio de concurso público. Assim, o concurso poderá ser

utilizado para ocupação imediata de cargo ou posto de trabalho vagos ou para a criação de uma reserva de pessoal para ocupações futuras. Segundo a Portaria 145-A/2011, apesar de aplicado de forma centralizada, o procedimento concursal deverá levar em consideração os mapas de pessoal³⁹ de cada serviço ou órgão, destacando competências, atribuições e escolaridade exigidas para cada posto de trabalho. O edital do concurso deverá, ainda, estabelecer o número de vagas e definir o tipo de relação de emprego que se pretende constituir (por tempo indeterminado, determinado ou determinável), identificando os instrumentos de seleção mais adequados a cada caso. Ressalte-se que as provas de conhecimento e a avaliação psicológica são métodos obrigatórios para a modalidade do concurso. “A novidade do sistema foi a introdução de novos métodos de seleção, como a entrevista de avaliação de competências ligadas ao posto de trabalho e avaliação de portfólios” (Presidente da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA)⁴⁰.

Outra importante forma de ingresso se dá por meio da participação no Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), destinado a candidatos com licenciatura superior. O CEAGP tem o propósito de promover ampla formação em gestão pública e viabilizar que os alunos ingressem automaticamente na função de técnico superior ou se candidatem à função de dirigente. O ingresso no CEAGP também respeita os princípios de igualdade de condições e oportunidades e se assemelha a um concurso com prova de conhecimento, análise curricular e entrevista. Ainda na linha gerencial, a terceira modalidade relaciona-se a procedimentos especiais para recrutamento de dirigentes superiores e intermediários, geralmente aberto a qualquer cidadão nacional e centrado em avaliação curricular e entrevista.

A quarta forma de ingresso é identificada pelo Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central (PEPAC), considerado uma iniciativa de valorização profissional de jovens licenciados, de até 30 anos, que estejam à procura do primeiro emprego, desempregados ou em busca de uma nova oportunidade mais adequadas às suas capacidades. Os estágios têm duração de 12 meses e conferem bolsa remuneratória aos participantes, além de subsídio para custear a alimentação. Todo o processo de recrutamento e seleção de estagiários é centralizado no INA.

³⁹ Mapa de pessoal é um documento que identifica o número de postos de trabalho necessários ao desempenho das atividades de cada órgão ou serviço, organizados em cargos segundo categorias funcionais e carreiras gerais e específicas, com seus respectivos níveis de complexidade. O mapa irá destacar, ainda, as competências e atribuições dos cargos e a formação acadêmica necessária para seu ocupante.

⁴⁰ Entrevista pessoal, 04 de novembro de 2013.

O INA gerencia, ainda, a Bolsa de Emprego Público (BEP), criada pelo Decreto-Lei nº 78, de 23 de abril de 2003, que tem como objetivos a simplificação e promoção de transparência nos procedimentos de recrutamento interno nos serviços e facilitar a mobilidade interna (processo que será apresentado em seguida). A BEP faz a conexão entre o interesse do serviço de encontrar um profissional qualificado e o do trabalhador em conseguir melhor posição, independentemente do tipo de vínculo de emprego existente. Assim, o Portal BEP irá abrigar informações sobre oportunidades de emprego público, o Sistema de Gestão dos Trabalhadores em Situação de Mobilidade Especial (SIGAME) e sobre oferta de estágios profissionais, do PEPAC. “O recrutamento interno funciona, um pouco, como instrumento de mobilidade na ótica do trabalhador e na ótica dos serviços; acaba por haver reaproveitamento dos recursos” (Diretora-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA).

4.2.2 Política de carreira e remuneração

Por meio da Lei 12-A/2008 estabeleceram-se os atuais regimes de emprego, vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores públicos da administração direta e indireta do Estado Português.

As carreiras, como forma de organização do quadro de pessoal, dizem respeito a trabalhadores com vínculo por tempo determinado ou indeterminado, seja por nomeação ou contrato de trabalho. As carreiras serão gerais quando suas atribuições ou funções forem transversais a vários órgãos e serviços. “A reforma promovida em 2008 permitiu construir carreiras com conteúdo funcional bastante amplo. Basicamente o que distingue as carreiras são a distribuição de tarefas e atividades descritas em cada posto de trabalho. O conteúdo amplo possibilita uma mobilidade maior e facilita a gestão” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP)⁴¹.

As carreiras especiais relacionam-se a um ou poucos órgãos ou serviços, tendo em vista a natureza específica de suas atribuições e a diferenciação de formação académica e experiência exigidas dos ocupantes. Sendo, em princípio, próprias de um único setor de atividade económica, têm deveres funcionais específicos, justificando seu tratamento diferenciado. Como exemplo de carreiras especiais têm-se, entre outras, a de inspeção, a médica, a de docente universitário e a das Forças Armadas.

⁴¹ Entrevista pessoal, 08 de novembro de 2013.

As carreiras serão ainda classificadas segundo seu grau de complexidade em relação à escolaridade exigida, o que demonstra preocupação com a adequada capacitação dos trabalhadores para atingir bom desempenho na função.

Outra reforma recente importante, tendo em vista a mudança de paradigma implementada em consonância com tendências da administração pública em nível mundial, foi a transformação ocorrida no regime de emprego e vínculo. Somente passa a ser permitido nomear novos trabalhadores para as chamadas funções de estado e o ingresso nas demais funções passa a ser por contrato de trabalho em função pública, por tempo determinado ou indeterminado, sendo o regime baseado nas regras gerais do código de trabalho. “O uso do contrato de trabalho não significa diminuição das exigências de igualdade de condições e oportunidades, o ingresso segue as mesmas regras da nomeação e dependem de procedimento concursal” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

Uma carreira pode ser composta de várias categorias que se distinguem pelo conteúdo funcional de seus postos de trabalho e por posições remuneratórias próprias, sendo que cada categoria funcional será composta de no mínimo oito níveis de remuneração. A promoção na carreira, que se relaciona à alteração no posicionamento remuneratório, poderá ocorrer a cada ano automaticamente, conforme disposto por norma ou por decisão gerencial. Como norma geral, o reposicionamento remuneratório para o nível seguinte ocorrerá quando um trabalhador obtiver em sua avaliação de desempenho a nota máxima, duas notas consecutivas imediatamente inferiores à máxima ou três notas consecutivas com desempenho considerado positivo. A alteração de nível remuneratório sempre observará a existência de orçamento previamente aprovado.

O reposicionamento por decisão gerencial ocorrerá quando o dirigente máximo do órgão ou serviço decidir destinar orçamento específico para reconhecimento de desempenho superior a uma ou mais categorias ou a uma ou mais carreiras. A escolha levará, ainda, em consideração atribuições, competências, formação acadêmica e experiência dos trabalhadores a serem reposicionados. Por exceção, tal reposicionamento por decisão gerencial poderá ser concedido a um único trabalhador como forma de reconhecimento de mérito e desempenho em condições extraordinárias. Todas as alterações gerenciais de posicionamento remuneratório devem ser fundamentadas e publicadas.

Em regra geral, a remuneração do trabalhador é composta de remuneração-base, suplementos e prêmios de desempenho. A remuneração-base é fixada pelo governo por meio de tabela única, composta de todos os níveis remuneratórios possíveis, a qual é fruto de negociação coletiva com os representantes dos trabalhadores. Os níveis constantes da tabela são utilizados para compor as posições remuneratórias de cada categoria e carreira, bem como dos cargos em comissão de serviço. “Hoje o trabalhador pode entrar na carreira em qualquer nível remuneratório, desde que demonstre, no procedimento concursal, que tem experiência adequada e que respeite as regras de negociação da remuneração” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

Suplemento remuneratório é o acréscimo na remuneração do trabalhador que exerce função especial ou com elevado nível de exigência em relação a outros que ocupem posição similar em uma mesma categoria ou carreira. O suplemento será transitório quando se referir a uma contrapartida por hora extra ou por trabalho em fim de semana, noturno ou em feriado. Será permanente quando se tratar de funções com periculosidade, insalubridade e em sistema de plantão, entre outras.

Os prêmios de desempenho serão distribuídos quando o orçamento assim o permitir e por decisão do dirigente máximo do órgão ou serviço, a qual deverá ser fundamentada e dada publicidade. Somente poderão receber prêmios os trabalhadores que não tenham tido alteração no seu nível remuneratório no mesmo período.

4.2.3 Política de desenvolvimento do servidor

O Decreto-Lei 396/2007 estabelece em Portugal a política nacional de qualificação dos trabalhadores da administração pública e define que a competência para sua elaboração e gestão será da DGAEP e do INA.

Entre as diversas iniciativas e ações previstas na política pode-se destacar a formação geral dos trabalhadores, que se inicia quando do ingresso no serviço público, momento no qual deverá participar de um curso de capacitação e desenvolver estágio de experiência, ambos com duração e conteúdo variável e adaptado à função. No decorrer da vida funcional é considerado um direito e um dever do trabalhador participar anualmente de eventos de formação profissional, visando à sua qualificação, atualização ou aperfeiçoamento.

Outra iniciativa que faz parte da política geral é o investimento na formação de trabalhadores com baixa qualificação em relação às exigências das unidades de serviço. Essa formação é desenvolvida no âmbito do projeto Iniciativa Novas Oportunidades, criando oportunidades específicas de capacitação de trabalhadores em centros de qualificação criados em todo o país e destinados à formação nas áreas de gestão pública e recursos humanos:

Para além do diagnóstico de necessidades de formação feito de forma centralizada, estamos a fazer levantamentos com base nos *gaps* de competências identificados pelos serviços. Para o próximo ano temos projeto de desenvolver uma metodologia de avaliação de competências transversais e inerentes aos postos de trabalho (Presidente da Direção-geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA).

A DGAEP baseia-se no Catálogo Nacional de Qualificações como referencial para identificar conteúdos transversais adequados às necessidades dos órgãos e serviços e relevantes aos cursos de formação das carreiras comuns da administração pública portuguesa, presentes em todos os órgãos e serviços: Assistente Operacional e Assistente Técnico da Administração Pública e Técnico Superior. “Para além da nossa formação de catálogo, temos trabalhado com os serviços para desenvolver formação à medida para cada serviço, de acordo com suas especificidades e orientada para a realidade daquele serviço” (Presidente da Direção-geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA).

Ainda como parte da política de desenvolvimento, um grande destaque é dado à formação gerencial. A Portaria nº 146/2011 identifica os cursos de formação profissional visando à preparação de altos dirigentes para a administração pública de Portugal. O objetivo é dotar a administração pública de dirigentes e gestores bem qualificados para responder o interesse público, oferecendo à população serviços de qualidade. Para tanto, a portaria regulamenta como se darão os cursos, enfatizando em linhas gerais seus conteúdos, forma de participação e critérios de aproveitamento. Entre esses destacam-se o CEAGP, destinado ao desenvolvimento de uma liderança forte e voltado para ocupantes de cargos de direção superior. O Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP) destina-se a titulares de cargos de direção intermediária, sendo focado no desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais. Por fim, o Curso de Alta Direção em

Administração Pública (CADAP) é destinado a dirigentes, com destaque para uma formação extremamente qualificada nos quesitos científico, técnico e comportamental.

Além desses cursos mencionados, a política ainda prevê uma sistemática de atualização de conhecimentos e habilidades a cada novo período de exercício de uma função gerencial, normalmente de três anos, sendo que a participação se dá por inscrição dos interessados.

4.2.4 Política de gestão do desempenho

Por meio da Lei 66-B/2007 Portugal instituiu um Sistema Integrado de Gestão do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), formado por três tipos de avaliações, sendo que um deles não será tratado nesta exploração, por relacionar-se à avaliação institucional. Essa política tem o propósito de apoiar as decisões estratégicas em gestão, melhorar a qualidade dos serviços, promover motivação e comprometimento dos trabalhadores e identificar necessidade de investimento na capacitação profissional dos mesmos. “O objetivo, em primeiro lugar, era de conhecimento dos trabalhadores e, por outro lado, responder a uma cultura de exigência – diferenciar aqueles que contribuem mais para o funcionamento do serviço daqueles que, embora contribuindo, contribuirão menos” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

O SIADAP baseia-se em uma série de princípios da administração pública, entre os quais se podem destacar a universalidade de aplicação a todos os trabalhadores, a transparência em relação aos critérios de avaliação e à responsabilização por resultados e a orientação à qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. “A avaliação de desempenho tem importância em todo o sistema de gestão de recursos humanos. Se não tiver um instrumento que nos obriga a ter um espaço de reflexão, estamos sempre a apagar o fogo” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

O SIADAP 2 relaciona-se à avaliação dos dirigentes e é realizado em ciclos de três anos para ocupantes de cargos intermediários e de cinco anos para cargos superiores. As avaliações são realizadas ao final do período de comissionamento, sendo que ocorrem acompanhamentos anuais que se resumem à apresentação de relatórios de atividades ao superior imediato. Os parâmetros utilizados são o grau de cumprimento dos compromissos assumidos ou os resultados obtidos pela unidade sob a gestão do avaliado, somando-se a esses as competências demonstradas conforme cada nível de gerência. Tanto os parâmetros

de resultado quanto as competências a serem consideradas são acordadas entre avaliador e avaliado no início do período, sendo que o avaliador é o dirigente máximo do serviço ou o membro do governo que tenha definido os propósitos de uma gestão específica. Os efeitos do resultado da avaliação restringem-se à renovação ou não da comissão de serviço, não sendo mais requisito para a concessão de qualquer outro tipo de benefício ou vantagem, a exemplo do que ocorria quando da instituição da política em 2007, quando era utilizada para aferição de prêmios de desempenho e aquisição de dias extras de férias.

O SIADAP 3 destina-se a acompanhar e avaliar o desempenho dos trabalhadores, em periodicidade bienal, tendo como balizadores parâmetros de resultados a serem alcançados e competências a serem demonstradas, identificadas a partir de lista previamente aprovada para cada grupo funcional. Durante a fase de negociação do desempenho são estabelecidos objetivos de produção, qualidade, eficiência e de aprendizado para cada membro da equipe, além de identificadas as competências mais relevantes para cada função. O trabalhador deve fazer autoavaliação a cada período, a qual irá subsidiar seu gerente. A avaliação é feita pelo dirigente máximo de cada serviço e tem a colaboração em caráter consultivo de uma comissão paritária formada por dois representantes da administração e dois representantes eleitos pelos trabalhadores.

O sistema de avaliação de desempenho nesse momento não tem muito impacto nas demais políticas de gestão de pessoas de Portugal, por causa das restrições orçamentárias atuais. “As exigências mantiveram e as recompensas, por virtude das circunstâncias, digamos, foram congeladas, criando um desequilíbrio no sistema que torna difícil avaliar de que forma que está a poder dar frutos” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

De forma geral, a avaliação dos trabalhadores tem o propósito de alinhar objetivos profissionais individuais aos resultados estratégicos pretendidos, identificar potenciais a serem desenvolvidos, identificar necessidade de formação profissional e de melhoria de processos e proporcionar a participação e comprometimento dos trabalhadores no processo de planeamento. “Quem faz a gestão do sistema é o dirigente intermédio em cada serviço” (Diretora-geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP).

4.2.5 Política de mobilidade especial

A Lei nº 53/2006, com suas posteriores alterações, estabelece a política geral de mobilidade dos trabalhadores entre diferentes serviços e tem a finalidade de propiciar melhor aproveitamento de suas capacidades, tendo em vista processos de extinção, fusão ou reestruturação de serviços que ensejam alteração ou diminuição do quadro de pessoal.

No caso de extinção ou racionalização do quadro de pessoal de algum serviço, os trabalhadores podem voluntariamente solicitar sua mobilidade, sendo seus nomes inseridos na Bolsa de Emprego Público para serem aproveitados em outro serviço. No caso de fusão ou reestruturação de serviços, será feita análise detalhada das novas atribuições e competências e a conformação dos postos de trabalho para o atingimento dos objetivos organizacionais de modo a identificar o perfil do pessoal a ser necessariamente mantido em termos quantitativo e de qualificação profissional. Essa análise será base para definição de quem será realocado e quem será colocado em situação de mobilidade especial. “Normalmente a mobilidade especial tem acontecido por reestruturação dos serviços, muito mais do que por racionalização dos efetivos; e estamos a identificar pessoas desmotivadas e outras muito motivadas” (Presidente da Direção-geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA).

Para efeito de seleção de pessoal a ser mantido ou reaproveitado em novos postos de trabalho, será considerada a avaliação de desempenho ou a avaliação profissional dos trabalhadores, com base no que é constituída uma lista que classifica os mais qualificados para o exercício das funções expressas, levando em consideração o conhecimento e experiência requeridos.

São fases da política de mobilidade especial a transição, a requalificação e a compensação. Durante a fase de transição, com 60 dias de duração o trabalhador em mobilidade especial irá perceber a remuneração integral da categoria funcional à qual pertence, enquanto busca reiniciar suas funções, não tendo necessariamente que investir em programas de capacitação. A fase de requalificação inicia-se logo após os 60 dias de transição e terá duração de 10 meses, durante os quais o trabalhador procurará melhorar sua empregabilidade participando de programas de formação profissional, de orientação para carreira, entre outros. Nessa fase, sua remuneração será de 2/3 da percebida por sua categoria funcional originária. A fase de compensação inicia-se após a requalificação e uma vez que o trabalhador não tenha alcançado sucesso em recolocar-se em algum serviço

durante a fase anterior. Essa fase terá tempo indeterminado, durante a qual o trabalhador perceberá remuneração equivalente a 1/2 da base original de sua categoria. O processo somente será interrompido quando o trabalhador reiniciar o exercício de alguma função, afastar-se em licença sem vencimento ou desvincular-se da administração pública por qualquer razão. “É um diploma que está em revisão, decidimos fazer uma gestão um pouco mais próxima e, portanto, a nossa estratégia foi funcionarmos um pouco como gestor de carreiras e isso tem dado algum fruto. O que se pretende é que as pessoas sejam recolocadas nos primeiros 12 meses” (Presidente da Direção-geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA).

Durante todo o processo de mobilidade especial, em todas as suas fases, o trabalhador mantém seus direitos básicos, tais como férias, subsídios de Natal, proteção social e participação em cursos de capacitação; mas também os seus deveres, não considerados aqueles relacionados ao exercício de uma função específica, entre os quais se destaca a participação em processos de seleção para realocação e em cursos de capacitação, bem como aceitar o reinício de atividades em algum serviço. O reinício do exercício de funções de um trabalhador em mobilidade especial deverá respeitar um período de experiência de seis meses, durante o qual suas capacidades para a função serão testadas.

A seleção de trabalhador em mobilidade especial para ocupar um posto de trabalho vago terá preferência em relação a outras modalidades de provimento, tais como o concurso público ou a utilização de banco de reserva de pessoal.

4.3 Análise do sistema classificatório e de variáveis proposto pelas tipologias frente às políticas públicas de gestão de pessoas

A tipologia proposta por Lowi (1964), como já apresentado, tem forte impacto no estudo da ciência política à época em que foi criada, mantendo-se até hoje como uma importante referência teórica para o campo. Está fundamentada no entendimento de que a relação causal entre o processo político e a política pública resultante poderia ser invertida, provando que é o conteúdo da política que determina o processo, as instituições, os atores e o modelo de tomada de decisão em relação ao problema objeto da dinâmica política. A partir da análise do conteúdo das políticas, o autor identifica o tipo de impacto causado aos destinatários das políticas públicas, notadamente em relação aos recursos públicos aos quais tem acesso, e à regulamentação dos universos público e privado e de sua relação. Os

demais autores que criaram tipologias utilizando a dimensão conteúdo como base da construção de suas variáveis ou categorias de análise acabaram por reforçar esse entendimento de que o objeto de que trata a política é determinante em todo o seu processo de formulação, construção, implementação e análise.

Neste tópico é feita breve análise das políticas públicas de gestão de pessoas dos governos de Minas Gerais e Portugal, anteriormente identificadas, frente aos sistemas classificatórios expressos pelas tipologias da dimensão conteúdo, visando comprovar a inadequação desses últimos como ferramenta de categorização e interpretação das políticas desse campo. Busca-se, também, identificar possíveis variáveis analíticas a serem consideradas na proposição de uma nova tipologia.

4.3.1 Regularizar e instituir é o propósito básico

Quase nenhuma identificação pode-se fazer entre as políticas de gestão de pessoas e a tipologia de Lowi, a qual está intimamente relacionada às políticas públicas primárias (diretas à população). Mesmo quando trata dos tipos “regulatória” e “constitutiva”, conceitos que mais poderiam se aproximar das políticas de gestão de pessoas, o autor na verdade está disciplinando o comportamento da sociedade em sua interação com o Estado ou a atuação do próprio governo na prestação do serviço público à população. As políticas de gestão de pessoas dizem respeito à normatização da relação entre o Estado e os seus agentes, os servidores públicos, não exatamente com o intuito da prestação de um serviço público, mas sim com o propósito de definir direitos, deveres e obrigações das partes - empregador e empregado - e de organizar a ação no âmbito dos órgãos e serviços. Tais políticas disciplinam a relação de emprego pela qual o servidor presta serviço ao Estado emprestando suas capacidades de trabalho, suas competências, em troca de salários e outros benefícios, e do qual se espera determinada conduta no exercício de sua função e determinado desempenho na realização dos processos de trabalho.

De outra maneira, as políticas de gestão de pessoas, apesar de poderem ser consideradas generalistas, segundo a concepção proposta por Lowi (1972), uma vez que se aplicam, em tese, a todos os servidores públicos, também possuem forte condão de particularizar seu impacto nos destinatários. As políticas se concretizam por meio de normas legais (leis, decretos, resoluções, portarias, etc.), sendo alguns itens tratados: a própria definição do escopo e objetivo da política, a quem se aplica, os pré-requisitos, qual

a sua intensidade, os marcos temporais, o produto esperado e a autoridade competente para aplicá-la. As pessoas possuem características próprias que alteram a aplicação das normas, particularizando seu impacto, tais como idade, gênero, nível de escolaridade, data de ingresso no serviço público, carreira à qual pertence, situação funcional, vínculo de trabalho com o Estado, entre outras.

Assim, a vertente normativa da tipologia de Theodore Lowi, segundo a lógica em que foi concebida, colabora pouco para o esforço de diferenciar as políticas de gestão de pessoas das demais políticas públicas ou mesmo de diferenciar as diversas políticas de gestão de pessoas entre si, visando categorizá-las em um esquema de interpretação que facilite o processo de análise. Segundo o próprio Lowi (1964), as categorias não devem ser consideradas meras simplificações teóricas analíticas, mas antes uma correspondência com fenômenos reais que buscam explicar e antecipar relações sociais empiricamente estudadas. A identificação de variáveis específicas e categorias analíticas próprias para a área de gestão de pessoas, permitindo a criação de tipologia própria, conforme já mencionado, seria útil no processo de compreensão e avaliação das políticas públicas da área, permitindo a realização de estudos comparativos que gerem aprendizado aos *policymakers*.

4.3.2 Distribuir e redistribuir benefícios aos servidores

Pode-se pensar em desenvolver um pouco mais a proposta dessa tipologia, tendo em vista a ideia de distribuição de benefícios e custos segundo o seu grau de concentração ou dispersão em referência aos destinatários. A junção dessas duas variáveis – benefícios e custos – cria as políticas públicas do tipo “distributiva” e “redistributiva”. As políticas distributivas, segundo o autor, são as mais antigas, uma vez que representam a razão de existir do Estado – aplicar à coletividade, ou à parte da coletividade mais necessitada, o conjunto de recursos dos indivíduos entregues aos governos para a satisfação dos interesses da sociedade. Nesse tipo de políticas, coalisões se formam em torno de interesses comuns e mais estáveis e de apoios mútuos cooptados entre os grupos organizados e os indivíduos, sendo que as relações políticas primam pela não interferência mútua entre os destinatários. Os benefícios são concentrados a alguns grupos de destinatários, mas os custos são distribuídos a toda a coletividade, o que torna menos conflituosa a barganha por coalisões e por apoios. Algo semelhante a esse tipo de comportamento pode ocorrer em relação a

algumas políticas de remuneração do servidor público, diante da qual as entidades representativas de classe apoiam-se mutuamente para fazer frente opositora ao governo. Não se pode dizer que as coalisões formadas são suficientemente fortes para sustentar no médio prazo os acordos, levando as questões de remuneração a arenas conflituosas tão logo a atenção dos destinatários evolua para a competição por recursos escassos, próprios das políticas redistributivas.

As políticas consideradas redistributivas, segundo essa tipologia, são comumente sustentadas por questões ideológicas, em que os interesses classistas aparecem ampliando a base de apoio ou oposição a questões que são, por definição, controversas. Uma vez que tais políticas caracterizam-se por outorgar a um grupo um conjunto de benefícios, cujos custos associados serão sustentados por outro grupo, ativam os interesses de classe em uma base elitista na qual as grandes coalisões predominam em poder sobre as menores. Para Lowi (1964), a formação de coalisões é universal, mas nem todas as coalisões são equivalentes quanto aos recursos de poder e quanto ao poder em si. Da mesma maneira que as políticas distributivas, as políticas redistributivas de Theodore Lowi não caracterizam com clareza as políticas públicas de gestão de pessoas e, ao mesmo tempo, poderiam ser aplicadas a todas elas na medida em que podem ser descritas como a intenção do governo em aplicar recursos investindo em seu corpo funcional, recursos esses limitados e não suficientes para atender a todos os interesses das diversas categorias ou grupos de servidores públicos. As diversas políticas de gestão de pessoas – desenvolvimento, comissionamento por função, remuneração variável, progressão na carreira, pagamento de honorários, concessão de bolsa de estudos, entre outras, – competem entre si pelos recursos e as diversas categorias de servidores competem entre si dentro de determinada política.

A proposta de Lowi (1964), que nesse ponto aproxima-se da tipologia de Wilson (1983), pode contribuir para clarear alguns aspectos que se verificam no processo de elaboração de políticas públicas da área de gestão de pessoas, tais como as arenas e os atores envolvidos e seus interesses. E permite que alguma sugestão de categoria analítica comece a ser construída de forma customizada conforme recomenda Secchi (2010). A lógica de distribuição de benefícios enquadra-se de forma adequada na natureza das políticas de gestão de pessoas, mas não é direta a relação com uma contrapartida natural de repartição de custos associados. Nesse escopo poderiam ser enquadradas a política de desenvolvimento, a política de reconhecimento do mérito no provimento por concurso público, na ocupação de cargos comissionados e recebimento de gratificações; a política de

realocação de pessoal e mobilidade especial; a política de remuneração por produtividade; a política de evolução na carreira por desempenho e escolaridade; e a política de saúde ocupacional. Ainda se aproximando da ideia de “distribuição de benefícios”, para efeito de criação de uma tipologia de análise poderiam ser considerados alguns direitos do servidor, tais como as férias, o adicional de desempenho, o 13^o. salário, a remuneração de férias, a livre associação sindical e a irredutibilidade salarial.

4.3.3 Complexidade e abrangência da gestão de pessoas

De outra forma, os estudos de Gormley (1986) poderiam ser utilizados para dar um passo nas análises das políticas de gestão de pessoas em relação à proposta de Theodore Lowi, na medida em que, focado na ideia de política regulatória, propõe um detalhamento segundo as variáveis de relevância para o público em geral e complexidade técnica do tema tratado. Define que a relevância de uma política relaciona-se à sua capacidade de afetar e envolver elevado número de pessoas, o que implica a necessidade de um tratamento político da questão para se buscarem soluções de mais consenso e aceitação dos diversos atores. Já a complexidade relaciona-se ao conhecimento especializado necessário para se encontrarem soluções para a questão ou problema a ser enfrentado, implicando um tratamento de natureza mais técnica na busca de soluções.

Essa lógica, em que se organizam as variáveis apresentadas, muito se aproxima da proposta de eixo tipológico de Bozeman & Pandey (2004), que será analisada em seguida, quanto à sua adequação às políticas de gestão de pessoas. A vantagem da proposta de William Gormley está na interação entre duas variáveis, as quais podem adotar dois valores antagônicos, o que possibilita a criação de uma matriz mais rica em detalhes analíticos e não puramente uma régua que polariza uma única variável em seus extremos. Ao se tentar classificar as políticas de gestão de pessoas na tipologia do autor, em um esforço exploratório, percebe-se que todas se enquadrariam no mesmo tipo, o que não permite a diferenciação que poderia enriquecer o estudo e a análise das mesmas e favorecer a interpretação e avaliação dos seus resultados. Assim, tomando esse esforço exploratório de enquadramento, podem-se considerar três possibilidades de classificação das políticas públicas de gestão de pessoas, conforme o aspecto que se queira destacar e considerar.

Um primeiro esforço de enquadramento poderia ser obtido considerando-se as políticas públicas de gestão de pessoas na sua semelhança com as políticas de emprego.

Apesar de todos os exemplos apresentados pelo autor tratarem de políticas diretas à população e à regulação das organizações privadas, nenhuma delas relacionadas às políticas internas de gestão ou indiretas, são ressaltadas algumas características das políticas de emprego (contratação, condições de trabalho, segurança, salários) e que podem ser utilizadas de forma análoga. As políticas de emprego são consideradas de alta relevância, por impactarem outras áreas da vida dos cidadãos, mas, em termos de complexidade, entende o autor que são de baixa aplicação de conhecimento técnico especializado porque são mais fáceis de controlar e compreender. Por analogia, poder-se-ia concluir que as políticas públicas de gestão de pessoas se assemelham a essas e seriam enquadradas no grupo das chamadas *hearing room politics* ou “política de audiência”, conforme tradução de Secchi (2010, p. 20).

De outra forma, o que poderia ser uma segunda tentativa classificatória, Gormley (1986) reconhece que políticas públicas inovadoras agregam mais tecnologia ao tema e à solução do problema em questão, aumentando o seu grau de complexidade e alterando o posicionamento em sua matriz tipológica. Tal deslocamento poderia ocorrer com as políticas de gestão de pessoas durante os movimentos reformistas, notadamente com a NGP que se propõe a mudar o paradigma da gestão de pessoas no serviço público, agregando novos valores, propósitos, ferramentas e instrumentos de gestão. Assim, tais políticas poderiam ser enquadradas, ainda, no tipo *operating room politics* ou “política de sala operatória” (Secchi, 2010, p. 20), aquela de alta complexidade e alta saliência, na medida em que chama a atenção de maior número de atores irregulares⁴² ou ocasionais, conforme apresentado por Gormley (1986). De acordo com esse autor, são esses os jogadores mais interessantes do jogo político, pois, embora irregulares, possuem um padrão previsível de comportamento e estratégia de participação no ciclo de políticas públicas, o qual é determinado pela correlação entre complexidade e relevância em cada situação, reforçando a ideia trazida por Theodore Lowi de que os atores são variável-dependentes no processo de formulação de políticas públicas.

Outra análise poderia configurar as políticas de gestão de pessoas no grupo das *board room politics* ou “políticas de sala de reunião”, na tradução de Secchi (2010, p. 20), pois os pacotes reformistas, nos quais tais políticas se encontram, têm pouca capacidade de atrair a atenção da população, por acreditar tratar-se de questões internas, mas têm alta

⁴² Gormley (1986) identifica como atores regulares da arena política os burocratas e como atores irregulares os políticos, cidadãos, jornalistas, juízes, empresários, os altos burocratas e os especialistas que atuam no processo de política pública conforme lhes seja de interesse.

complexidade na medida em que exige conhecimento técnico especializado para propor soluções eficazes de gestão para a administração pública diante dos desafios atuais enfrentados pelos governos. Segundo Gormley (1986), nesse grupo de políticas geralmente se envolvem os burocratas e os especialistas, com o propósito de reduzir as incertezas e emprestar confiabilidade às propostas.

O que se pode concluir é que a tipologia de William Gormley, na forma como está estruturada, não permite clara classificação das políticas públicas de gestão de pessoas em um tipo da matriz, de forma a permitir a utilização de um dado sistema analítico interpretativo.

4.3.4 O conteúdo impactando o modelo de tomada de decisão

Bozeman & Pandey (2004) informam que a predominância de um conteúdo técnico em uma política pública pode ser relacionada ao modelo de tomada de decisão adotado. Quando o conteúdo da política é fortemente técnico, prevalece o modelo racional que privilegia a busca pela eficiência e eficácia, havendo pouca discordância quanto ao seu objetivo final, mas alguma sobre as formas de se alcançá-los. Já no modelo político de tomada de decisão, o que sobressai, segundo os autores, é o conflito e a luta de interesses, sendo caracterizado por discordância quanto à finalidade da ação ou, ao menos, sobre as prioridades estabelecidas ao longo do processo de elaboração e implementação.

Assim, o que irá definir se uma política é de conteúdo mais técnico ou mais político, de forma a posicioná-la na régua tipológica de Bozeman & Pandey (2004), é o seu grau de consenso e o nível de conhecimento técnico aplicado. O posicionamento nessa régua tipológica irá determinar o processo de elaboração da política pública, desde a fase de identificação do problema, sua inserção na agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, implementação e avaliação.

Para a construção de sua proposta tipológica, os autores consideraram quatro fatores, o que aqui será chamado de critérios, que formam o conteúdo do processo decisório, sendo todos eles influenciados pelo conteúdo da política pública em elaboração. O conhecimento desses fatores ajuda na compreensão da tipologia e de sua possibilidade de adequação para diferenciar as políticas de gestão de pessoas. O primeiro é o critério de decisão: uma política pública será mais técnica ou mais política conforme a conjugação de características que levem em consideração sua viabilidade técnica, relação custo-benefício, justiça social

e utilidade. Uma política com alto grau de utilidade, viabilidade técnica e boa relação custo-benefício será caracterizada como de conteúdo técnico, enquanto outra com forte apelo de justiça social e boa relação custo-benefício será caracterizada como de conteúdo político.

O segundo critério analisado é o tempo gasto na tomada de decisão, considerado desde o momento em que um problema é identificado e entra na agenda pública, até que se decida por uma ação a ser implementada para solucioná-lo. Neste critério consideram-se, ainda, as interrupções de tempo ocorridas no processo, bem como sua estabilidade.

O terceiro critério diz respeito aos atores envolvidos, sendo considerados o número e o posicionamento dos mesmos em relação ao problema – se são externos ou internos ao governo.

Por fim, o quarto critério relaciona-se à informação utilizada e ao grau de burocratização do processo de elaboração da política pública.

O que fazer, qual direcionador tomar para a elaboração de uma política pública que se posiciona no centro ou próxima do centro da régua tipológica de Barry Bozeman e Sanjay Pandey, em relação ao seu conteúdo? É o que acontece atualmente com as políticas de gestão de pessoas descritas neste trabalho de pesquisa. Possuem elevado atributo técnico, devido ao fato de serem inovadoras em relação à sua aplicação no âmbito da administração pública, fruto de pesquisas acadêmicas e práticas visando encontrar melhores soluções para o problema da busca por mais eficiência no serviço público, a qual pressupõe mais eficácia de seu corpo funcional. Entretanto, são também tais políticas carregadas de alto teor político, pois envolvem diferentes atores internos e externos ao governo⁴³, com interesses conflitantes, e impacto direto na aprovação política dos tomadores de decisão – *policymakers*. Esse contexto de exposição dos *policymakers* à aprovação pública impacta fortemente as possibilidades de consenso em torno do problema objeto de discussão, neutralizando a característica eminentemente técnica do conteúdo.

A tipologia de Bozeman & Pandey (2004), portanto, não seria a mais indicada para sustentar a descrição, análise e avaliação de políticas públicas de gestão de pessoas, na medida em que não colabora em sua diferenciação, pouco contribuindo para o avanço desta pesquisa específica.

⁴³ Esta taxonomia de atores também é considerada por Secchi (2010), sendo nominada de atores governamentais e atores sociais, cujo nível de participação efetiva irá determinar se uma política pública teve um processo mais impositivo ou consensual de elaboração.

4.3.5 *Interesses e custos compartilhados*

Por fim, para efeito de análise, apresenta-se a já citada tipologia de Wilson (1983), a qual pode ser considerada uma evolução dos estudos de Theodore Lowi quanto à lógica do impacto das políticas públicas e sua relação com os custos associados. A partir dos dois tipos apresentados por Theodore Lowi – políticas distributivas e redistributivas –, James Wilson constrói uma nova tipologia que considera o comportamento de duas variáveis: a distribuição de benefícios e a repartição de custos, para as quais o autor analisa o quão são concentradas. Para identificar os níveis de concentração das variáveis, Wilson considera a distribuição de benefícios e custos em relação a grupos de interesse, indo da centralização em alguns grupos até a difusão a toda a coletividade. Assim, o que se percebe é que ele enriquece e complementa em detalhes a proposta inicial de Lowi (1964), mas não se percebe que isso altere consideravelmente a capacidade desse tipo de categorização em diferenciar as políticas públicas de gestão de pessoas para efeito analítico. Não é exatamente a distribuição de benefícios e custos o que diferencia as políticas de gestão de pessoas, mas o seu propósito em termos de gestão da força de trabalho à disposição do governo, que utiliza a distribuição de benefícios para aumentar a motivação, reconhecer mérito e conseguir o comprometimento dos servidores.

Portanto, pode-se constatar da análise que as políticas de gestão de pessoas são ao mesmo tempo regulatórias, pois disciplinam a atuação do governo em relação aos seus empregados e as obrigações e direitos desses para com o Estado e a função de servir ao público; são também clientelistas ou distributivas, na medida em que os benefícios aos servidores públicos são sustentados por todos os cidadãos; podem ser consideradas de conteúdo eminentemente técnico e também político, pois são construídas a partir de muitas negociações com diversos grupos de interesse, notadamente os servidores públicos e suas entidades de classe, os cidadãos e os legisladores, os especialistas e burocratas; mas também demandam apurado estudo para se encontrar soluções modernas e eficientes para produzir mais, com melhor qualidade e menos desgaste e baixo custo.

Ainda pode-se dizer que tais políticas possuem certo grau de complexidade, não somente pelo conhecimento técnico associado, mas também por toda a carga política que novos benefícios propostos para os servidores públicos causam na população em geral. Chama-se a atenção para o modo de atuar dos governos e sua ineficiência para tratar do interesse coletivo, ao mesmo tempo em que se entendem necessárias a motivação, a

valorização e o justo reconhecimento do trabalho desenvolvido por esses mesmos servidores públicos.

5 PROPOSTA DE TIPOLOGIA

Tendo em vista que da análise das tipologias de políticas públicas identificadas resultou a constatação da inconformidade destas últimas para classificar e diferenciar as políticas públicas de gestão de pessoas, neste capítulo será apresentada uma proposta de tipologia própria para a área, buscando encontrar um conjunto específico de variáveis e categorias analíticas a serem consideradas na construção de tipificação simples e completa. A evidenciação de um sistema classificatório eficaz é fundamental para que as políticas de gestão de pessoas sejam tratadas de forma organizada no esforço de análise.

Será, ainda, considerada como fundamento para a tipologia proposta a compreensão de que a política pública é uma ação de governo relacionada ao intuito maior de promoção do interesse público; que existe forte interação entre a administração pública e a política pública, colocando o servidor público no centro do ciclo de políticas públicas como um importante ator; que os desafios das organizações públicas são próprios e extremamente complexos, diferentes das empresas privadas, e utilizam-se metodologias e instrumentos próprios de gestão; e que a gestão pública esta em constante transformação, acompanhando as necessidades da sociedade a qual representa, sendo particularmente forte no momento atual o impacto dos movimentos reformistas gerencialistas.

Em seguida, serão apresentadas as considerações e conclusões do esforço de validação da tipologia proposta, por um grupo de 20 especialistas em políticas públicas e em gestão de pessoas, selecionados no universo brasileiro e português por seu reconhecido conhecimento e experiência no campo objeto desta pesquisa.

Todo o conteúdo tratado neste capítulo 5 espelha a redação final das variáveis e tipos que compõem a tipologia proposta, após a realização das três rondas de pesquisa e debate utilizando-se a metodologia Delphi. As redações intermediárias podem ser conferidas nos instrumentos de pesquisa (questionários) que se encontram nos Apêndices B e C. Será apresentada, ainda, a análise final da validação da tipologia a partir dos dados quantitativos e qualitativos apurados nas mesmas três rondas do Delphi, sendo que as análises intermediárias que subsidiaram o debate ao longo das rondas encontram-se nos Apêndices H e I.

5.1 Uma proposta de tipologia para as políticas públicas de gestão de pessoas

Neste subitem será apresentada uma proposta de tipologia para categorização das políticas públicas de gestão de pessoas, a partir do diálogo entre a bibliografia consultada e as políticas existentes atualmente nas duas unidades de observação - governo de Minas Gerais, Brasil, e governo de Portugal. O que essa tipologia pretende é oferecer uma opção de diferenciação das diversas políticas de gestão de pessoas comumente utilizadas pelos governos e presentes nessas duas unidades de observação, diferenciação esta que possa subsidiar o trabalho dos analistas durante o processo de constituição de uma política pública, conforme abordado na apresentação do *policy cycle*.

As ações, iniciativas, processos e estratégias que compõem o conjunto de políticas de gestão de pessoas em uma visão macro apresentada na revisão da literatura têm o propósito último de dotar o governo da capacidade de responder cada vez melhor ao desafio de implementar o interesse público por meio de fornecimento de bens, serviços e soluções que atendam à necessidade da sociedade (indivíduos, grupos e organismos). Pelo que se depreende das diversas políticas descritas nesta pesquisa, percebe-se que elas afetam de modo diferente a maneira como o servidor realiza o seu trabalho, impactando de forma distinta nas entregas e resultados alcançados. Tal diferenciação pode ser percebida quando da atuação direta do indivíduo no processo de trabalho, demonstrando mais competência, alinhamento, produtividade ou comprometimento. Outra maneira de verificar o impacto das políticas de gestão de pessoas está na constatação da geração de valor público como consequência da transformação de competências individuais em capacidades organizacionais.

5.1.1 Proposição de variáveis

Pode-se dizer que as políticas de gestão de pessoas têm intencionalidades que as diferenciam e afetam a sua capacidade de contribuir para que a criação de valor público aconteça. Essa capacidade parece ser diretamente relacionada ao seu conteúdo ou elementos essenciais, segundo um conjunto de variáveis que poderiam ser identificadas e organizadas em um esquema classificatório capaz de, ao mesmo tempo, diferenciar e agrupar as políticas de gestão de pessoas em tipos próprios.

Pretende-se que esses tipos tenham aceitável grau de seletividade e coerência, na medida em que o esquema classificatório proposto traga significado para o esforço de análise, alinhando método e conteúdo. A simplicidade e adequação ao campo de estudo (gestão de pessoas na área pública) é outro atributo perseguido por essa proposta de tipologia, visando torná-la uma ferramenta útil ao esforço de análise. A possibilidade de integração com outras tipologias existentes é uma característica desejável da proposta, tendo em vista a possibilidade de geração de novos modelos analíticos conectando a gestão de pessoas na esfera pública com outros campos do conhecimento. Confiabilidade e legitimidade, predicados essenciais da tipologia proposta, serão construídos primeiramente com a validação pelo público de interesse (especialistas da área consultados) e, posteriormente, pelo reconhecimento desse mesmo público de especialistas na medida em que passarem a utilizar os tipos em suas análises técnicas e políticas, gerando informações de qualidade para os decisores (*policymakers*). Assim, os tipos propostos poderão ser confrontados e verificados com uma boa probabilidade de se manterem atuais, sustentando sua usabilidade em análises futuras.

Ainda com o propósito de reforçar a ideia de utilizar atributos do conteúdo das políticas públicas na construção de uma proposta de tipologia, pode-se retomar a proposição de inversão causal defendida por Theodore Lowi, na qual os conteúdos das políticas públicas são classificados como variáveis independentes e determinantes de todo o processo de elaboração de políticas públicas. Destaque-se a identificação dos atores envolvidos, dos conflitos de interesses subjacentes, da agenda onde o jogo político é travado, do tipo de alternativas formuladas, da maneira como as decisões são tomadas, do equilíbrio de poder utilizado e da forma de monitoramento e avaliação. As tipologias da dimensão conteúdo, apresentadas no capítulo 2 e posteriormente analisadas neste capítulo 4 foram consideradas inadequadas para as políticas de gestão de pessoas, por apresentarem sistema classificatório e de variáveis bastante amplos, não permitindo uma apropriada categorização e diferenciação dessas políticas entre si. Ficou constatada, portanto, a necessidade de se desenvolver uma tipologia própria, com novas variáveis analíticas, que contribua para um avanço teórico no campo da gestão de pessoas na esfera pública, fornecendo ferramental a ser utilizado em estudos práticos futuros.

Portanto, considerando-se a revisão de literatura apresentada e o debate suscitado, o aprendizado prático expresso pela descrição das políticas de gestão de pessoas das duas unidades de observação e a falta de pontos claros de diferenciação nas principais tipologias

existentes em relação à gestão de pessoas, propõe-se a utilização das seguintes variáveis e seus respectivos valores a serem considerados na construção de um novo esquema tipológico de análise. Para cada variável descrita serão propostos três valores ou categorias analíticas, a serem assumidos para cada política de gestão de pessoas, permitindo sua classificação e diferenciação em relação à variável. Para cada categoria analítica será construída uma breve descrição e apresentada, de forma exemplificativa, uma política de gestão de pessoas que se encaixe nessa descrição.

- a) Finalidade a atender (promoção de benefício ao servidor, alcance de objetivo organizacional, melhoria do serviço ao cidadão): apesar de todas as políticas públicas visarem, em última análise, ao interesse público, a gestão de pessoas como organizadora da relação jurídica e funcional entre o governo e os servidores públicos pode destacar um segundo nível de finalidades mais detalhado, mais específico. Os valores propostos para essa variável espelham essa lógica, passando do objetivo mais concreto de proporcionar benefício ao servidor (concessão de bolsa de estudo), para o de proporcionar ganhos para a organização, tendo em vista sua estratégia de gestão e características do seu negócio (formação de dirigentes), até a relação direta com a finalidade de melhoria do serviço ao cidadão (avaliação do desempenho).
- b) Modalidade de intervenção (estrutural, gerencial, estratégica): o tipo de intervenção está intimamente relacionado ao conteúdo da política e, por si só, já poderia ser considerado um sistema classificatório. Uma intervenção será considerada estrutural quando for alicerce para outras políticas ou a formatação de algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores (planos de carreiras); será gerencial quando se relaciona com instrumentos que viabilizem ou melhorem a gestão das capacidades dos servidores (sistema de mobilidade especial); e será estratégica quando o principal propósito der suporte ao alcance da estratégia organizacional (pagamento de remuneração variável).
- c) Influência na conduta (baixa, média, alta): a influência no comportamento humano é um fator determinante e comumente presente na gestão de pessoas e o grau em que ocorre pode contribuir para determinar uma diferenciação entre as diversas práticas adotadas. O grau de influência será considerado baixo quando as consequências e resultados da política forem independentes da atuação do servidor

(exame admissional); será alto quando o conteúdo da política tiver o claro propósito de influenciar o comportamento do servidor na direção do interesse do governo (pagamento de suplemento remuneratório); e será médio aquele que não se encaixe nesses extremos (programas de capacitação).

- d) **Característica da implementação (centralizada, compartilhada, descentralizada):** essa variável relaciona-se diretamente à melhor estratégia de implementação a ser adotada para cada tipo de política, visando minimizar problemas e potencializar o alcance das políticas. Centralização ocorre quando o processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte (direitos e deveres do servidor). A implementação compartilhada se verifica quando o sucesso da política depender do envolvimento da unidade central normatizadora e dos órgãos implementadores com visões e alcance complementares (promoção e evolução na carreira). E a descentralizada quando apenas emanam da unidade central as diretrizes, cabendo aos órgãos as ações de implementação (contratação simplificada de empregados).
- e) **Universalidade da abrangência (baixa, média, alta):** em tese, o que se imagina é que as políticas de gestão de pessoas serão aplicadas a todos os servidores indistintamente, é a ideia da isonomia de direitos iguais. Elas irão tratar igualmente as pessoas na medida de sua igualdade, conceito que pode ser utilizado para criar três faixas de valores para essa variável: abrangência alta caracterizada pelas ações de aplicação mais universais (remuneração básica); média quando se aplica a apenas um grupo ou categoria específica (pagamento de gratificações por função); e abrangência baixa quando seus efeitos atingem apenas pequeno grupo (elevação geral da escolaridade).

5.1.2 Matriz de classificação

As variáveis identificadas anteriormente servem para caracterizar importantes aspectos das políticas públicas de gestão de pessoas na medida em que salientam traços de seu conteúdo, dimensão essencial de análise de políticas públicas, conforme já discutido. A cada variável foi associado um sistema classificatório ou de valoração que indica a aplicação da variável ao objeto específico de estudo, qual seja, as políticas de gestão de pessoas. Tomando-se como base essa lógica, foi construída uma proposta de

enquadramento de algumas das principais políticas de gestão de pessoas dos governos de Minas Gerais e Portugal, descritas neste capítulo, em uma matriz de valoração das variáveis apresentadas (Apêndice E). Com a construção dessa matriz é possível observar algumas semelhanças e diferenças entre tais políticas, identificando a existência de um esquema analítico ou tipologia coerente de classificação e diferenciação, que possa ser utilizada no estudo das políticas de públicas de gestão de pessoas, conforme proposto no objetivo de estudo desta dissertação.

Assim, a classificação apresentada na matriz é apenas indicativa e apresenta-se como uma ferramenta exploratória da realidade descrita pelas políticas públicas e seu impacto nas diversas dimensões de análise já estudadas nesse trabalho (conteúdo, temporal, espacial, de atores e comportamental). O exercício de construção da matriz é um passo para a proposição da tipologia específica para a área de gestão de pessoas que, uma vez definida, assume vida própria e sustenta-se na sua coerência interna e capacidade de classificar e explicar as ações de governo materializadas em forma de políticas, contribuindo para o processo de análise.

5.1.3 Tipologia proposta

A partir da Matriz de Classificação, podem-se identificar grupos de políticas com características comuns, expressas pelo fato de assumirem um mesmo valor para um dado conjunto de variáveis. Ao se observar detidamente a forma como esses valores estão distribuídos e a sua descrição, é possível encontrar coerência entre eles e construir uma tipologia própria adequada ao campo da gestão de pessoas, considerando, ainda, atributos de simplicidade e utilidade. Segundo essa lógica, propõe-se a criação de uma tipologia com quatro tipos de políticas públicas de gestão de pessoas, mesmo que seja sabido que as fronteiras algumas vezes possam ser pouco nítidas e que alguma política, dependendo de sua particularidade de conteúdo em uma organização, possa ser classificada em mais de um tipo e ser considerada híbrida:

Política estruturante: caracteriza-se por ser alicerce para as políticas dos demais tipos, sendo utilizadas para formatar algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores ou demonstrando forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas. O processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte, sendo muito baixa a discricionariedade do

implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas. Na mesma medida, a universalidade da abrangência é alta, pois se propõe a realizar os objetivos organizacionais.

Exemplos desse tipo de política serão as estruturas de carreiras, os direitos e deveres do servidor, o regime de emprego e vínculo, a remuneração básica, os exames periciais e as licenças para tratamento de saúde, acidente de trabalho e doença laboral.

Por serem políticas estruturantes da relação jurídica do servidor, são comumente acompanhadas de perto pelos sindicatos, que buscam influenciar o governo participando de sua discussão e frequentemente propondo alterações. A necessidade de utilização de instrumentos de mediação para o processo de legitimação e consenso torna o ciclo dessas políticas bastante complexo e seu tempo de formulação longo, seja quando da identificação inicial de um problema, seja quando da proposição de alteração em seu conteúdo. Outra característica desse tipo de política é sua elevada capacidade para envolvimento da mídia e dos atores políticos, indivíduos e partidos, que encontram aí uma boa oportunidade para o debate e para a defesa de sua ideologia, colocando essas políticas na agenda política e criando janelas de oportunidades para a tomada de decisão. Tais políticas costumam ser bastante institucionalizadas, demonstrando forte estabilidade, pois seu processo de formulação implica elevado custo de transação e exercício de poder.

Política de influência na conduta: caracteriza-se por ter relação direta com o objetivo de melhoria do serviço público, na medida em que encoraja o servidor a ter o comportamento esperado para alcançar os resultados finalísticos propostos e influenciar as trajetórias das políticas ao cidadão. O grau de influência no comportamento humano desse tipo de política é considerado alto na medida em que seu conteúdo tem o claro propósito de alinhar a atuação do servidor na direção do interesse do governo, sendo, portanto, estratégica a modalidade de intervenção. Assim, a sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de uma norma central que promova o alinhamento, mas também da governança local, que possui conhecimento da cultura do órgão ou entidade, a qual irá influenciar fortemente na conduta dos servidores por meio de incentivos e reconhecimento. Outra particularidade que se observa é sua elevada abrangência, normalmente atingindo todo o universo de servidores, influenciando não somente a conduta, mas a própria construção da cultura organizacional.

Exemplos desse tipo de política serão todas as formas de avaliação de desempenho, a remuneração variável, o pagamento de prêmios de produtividade e suplemento remuneratório, a requalificação em mobilidade especial.

Esse tipo de política, assim como a política estruturante, tem forte apelo reivindicatório e sindical, pois podem ter impacto no montante da remuneração, mas não alcança na mesma medida o interesse de políticos e da mídia, por serem temas de interesses conflitantes e elevado potencial para desgaste político e midiático. Se for o propósito a criação de um fato político impactante, a remuneração variável e as gratificações são bons temas para uma abordagem de confronto ou sensacionalista. Como dificilmente estará na agenda política ou terá elevado grau de publicização e o grau de interação com outras políticas de gestão não é essencialmente alto, a política de influência na conduta poderá até ter complexidade técnica em termos de detalhamento cuidadoso dos institutos legais para se evitarem questionamentos e demandas judiciais, mas não terá necessariamente um ciclo complexo de elaboração. Tais políticas não são fortemente institucionalizadas e podem ser fruto de um programa de governo específico e corresponderem a uma proposta ideológica partidária ou conjuntural, correndo o risco de serem extintas em futuros governos.

Política de diferenciação: caracteriza-se por destacar o esforço individual, reconhecendo o mérito do servidor como prerrogativa para alcançar algum benefício diferenciado ou premiação, o que acarreta que a variável influência na conduta assuma valor médio, assinalando que as consequências da política para o servidor dependem de seu comportamento, mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo são indiretos. Por ser diretamente relacionado ao reconhecimento de mérito, esse tipo de política é de modalidade de intervenção gerencial, sendo a implementação compartilhada, pois as regras precisam estar bastante claras e definidas para se garantir imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor.

Exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por concurso público, o pagamento de gratificações por exercício de funções especiais (docência, gestão de projetos e equipes), concessão de bolsa de estudo e evolução na carreira por desempenho.

Uma vez que o conceito de meritocracia é central para esse tipo de política, ela está diretamente relacionada à forma como o poder de decisão e de ação está distribuído e é reconhecido dentro da organização. Assim, apesar de não ter forte apelo reivindicatório e

midiático, tal política pode ser utilizada esporadicamente como bandeira para campanhas sindicais e políticas ou mesmo como tema de mobilização da mídia. De outra maneira, o tema da igualdade e da diferenciação no serviço público é bastante explorado por analistas e cientistas políticos na academia, quando refletem sobre o instituto do mérito relacionado à eficiência do serviço público, ao impacto na cultura organizacional, ao alcance dos interesses coletivos. Todo esse contexto pode colocar o ciclo de elaboração dessas políticas na mira do debate técnico, político, sindical e midiático, apesar de não ser garantido que esse debate chegue mesmo a acontecer. Entre as políticas de diferenciação existem algumas bastante institucionalizadas, como o provimento por concursos públicos, e outras que parecem mais ser um programa de um governo específico, como a concessão de bolsa de estudos e o pagamento de gratificações.

Política de apoio à gestão: caracteriza-se por estar diretamente relacionada à melhor gestão do corpo de servidores, suas capacidades e potencialidades, visando alcançar objetivos corporativos, considerando escolhas estratégicas específicas e relacionadas às características do seu negócio. Assim, a sua implementação precisa ser descentralizada, sendo o seu sucesso fortemente dependente da governança local, que possui visão de necessidades a serem supridas e recursos específicos a serem utilizados. Por tratar-se de decisões gerenciais, terá a política de gestão baixa abrangência em relação ao corpo de servidores, atingindo pequenos grupos conforme seja a estratégia gerencial adotada. Na verdade, o resultado pretendido com tais políticas poderia ser alcançado por decisões gerenciais isoladas, mas o fato de ser criada uma política, mesmo que com alta discricionariedade do implementador, mostra para esses mesmos possíveis implementadores que há interesse do governo de que decisões sejam tomadas em uma dada direção.

Exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por contrato simplificado, a contratação de estagiários, a movimentação entre carreiras e a mobilidade especial, a capacitação básica, formação de dirigentes, a elevação de escolaridade básica e o recrutamento interno para ocupação de cargos.

Como ocorrem com as políticas de diferenciação, as políticas de apoio à gestão não têm forte apelo reivindicatório e midiático, podendo ser utilizadas esporadicamente como bandeira para campanhas sindicais e políticas ou mesmo como tema de mobilização da mídia. O fato de não ser alto o seu grau de publicização faz com que tais políticas sejam normalmente pouco exploradas pelos atores externos à organização (sindicatos, agentes

políticos, mídia, estudantes, analistas) e permite que o ciclo de elaboração seja menos complexo e mais rápido, apesar de muitas vezes exigir certa complexidade técnica em termos de detalhamento dos institutos legais. As políticas de apoio à gestão não serão fortemente institucionalizadas, possuem estabilidade enquanto vigentes e podem sofrer alterações drásticas ou serem extintas junto com o programa de governo ao qual estejam associadas. E por estarem diretamente relacionadas às decisões gerenciais de alta discricionariedade, se impregnarem a cultura organizacional enquanto forem vigentes, poderão permanecer ativas como práticas aceitas, mesmo que a política seja formalmente extinta.

5.2 Resultado do Delphi

Conforme apresentado no capítulo 3, a metodologia Delphi pressupõe discussão da proposta apresentada aos especialistas em rondas sucessivas, visando alcançar o amadurecimento do debate e procurando o consenso sobre tema em pauta. A seguir apresentam-se os resultados das três rondas realizadas e breve análise da evolução do debate, de forma a subsidiar as conclusões a serem registradas no capítulo 6.

5.2.1 Primeira ronda

A partir da análise das respostas à primeira ronda do questionário (Apêndice B), percebe-se elevado grau de concordância com as variáveis, se for considerado o somatório das pessoas que concordam totalmente e parcialmente, sendo a menor concordância de 69% (grau de influência do mérito) e a maior de 100% (finalidade, grau de influência na conduta e universalidade de abrangência). O que se observa, também, é que não houve algum especialista que tenha discordado totalmente de alguma variável proposta, o que pode ser visto na Tabela 5. A configuração da opinião dos especialistas em concordar que as variáveis propostas, e suas respectivas categorias analíticas, podem ser consideradas e utilizadas para expressar os conteúdos das políticas públicas de gestão de pessoas indica que se está no caminho certo para a construção de tipologia de análise, específica para a área, considerando-se essas variáveis.

Tabela 5
Apuração dos dados quantitativos da validação das variáveis – 1ª ronda

Variável	Discordo totalmente %	Discordo parcialmente %	Nem concordo nem discordo %	Concordo parcialmente %	Concordo totalmente %
Finalidade				46	54
Capacidade de gerar valor		15		54	31
Modalidade de intervenção			23	23	54
Grau de influência na conduta				31	69
Grau de influência do mérito		23	8	23	46
Dimensão da implementação		8		38	54
Discrecionabilidade do implementador		7,5	7,5	23	62
Grau de publicização		8	8	8	76
Universalidade da abrangência				25	75
Nível de escolha do servidor			9	45,5	45,5
Interação c/ outras políticas de gestão			8	25	67

Fonte: primeira ronda de questionário aplicada pelo *SurveyMonkey* em 2013.

Entretanto, a partir dos argumentos apresentados, percebe-se que a proposta de utilização de 11 variáveis, cada qual com três valores ou categorias analíticas, foi bastante ousada e trouxe elevado grau de complexidade à tipologia criada e ao entendimento dos especialistas sobre a relação variável > categoria analítica > tipo.

Tal constatação levou à necessidade de promover a simplificação do conjunto de variáveis, com a eliminação de algumas que se percebeu serem desnecessárias para o propósito de categorização e diferenciação pretendido e com o agrupamento de outras que se detectou dizerem respeito a um mesmo sistema classificatório. Foi feito, ainda, o esforço de melhor adequação das categorias analíticas para espelhar o novo conjunto de variáveis e dar suporte à construção dos tipos de políticas que compõem a proposta tipológica.

Tabela 6
Novas variáveis propostas a partir da análise das sugestões dos especialistas

Variável	Valores
1 Finalidade a atender	Promoção de benefício ao servidor Alcance de objetivo organizacional Melhoria do serviço ao cidadão
2 Modalidade de intervenção	Estrutural Gerencial Estratégica
3 Influência na conduta	Baixa Média Alta
4 Característica da implementação	Centralizada Compartilhada Descentralizada
5 Universalidade da abrangência	Baixa Média Alta

Assim como foi constatado na análise quantitativa do grau de concordância com as variáveis, a tipologia proposta também foi bem aceita pelo grupo de especialistas, se for considerado o somatório de respostas concordando parcialmente e totalmente, sendo a menor concordância de 64% (política do tipo diferenciação) e a maior de 82% (políticas do tipo estruturante e influência na conduta), o que pode ser visto na Tabela 7. No caso da tipologia, houve um percentual de respostas discordando totalmente do tipo de política pública proposto, o que levou à necessidade de reformulação na descrição dos tipos e na proposição de nova ronda de respostas a um novo questionário atualizado e mais bem construído.

Tabela 7

Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 1ª ronda

Tipo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo%	Concordo parcialmente	Concordo Totalmente
	%	%		%	%
Estruturante	18			27	55
Influência na conduta	18			27	55
Diferenciação	18	9	9	9	55
Apoio à gestão	18	9		18	55

Fonte: primeira ronda de questionário aplicada pelo *SurveyMonkey* em 2013.

5.2.2 Segunda ronda

A partir da análise das respostas à segunda ronda do questionário (Apêndice C), observa-se que o grau de concordância com as variáveis continua elevado, se for considerado o somatório das pessoas que concordam totalmente e parcialmente sendo a menor concordância de 70% (finalidade) e a maior de 100% (grau de influência na conduta e dimensão da implementação), conforme Tabela 8. Contudo, o que se apreende, também, é que o esforço de promover a simplificação do quadro de variáveis, com a eliminação de algumas e o agrupamento de outras, fez com que a curva de concordância se deslocasse, diminuindo o grau de concordância com três das novas variáveis e aumentando com as duas outras.

Tabela 8

Apuração dos dados quantitativos da validação das variáveis – 2ª ronda

VARIÁVEL	Discordo	Discordo	Nem concordo	Concordo	Concordo
	totalmente	parcialmente	nem discordo	parcialmente	totalmente
	%	%	%	%	%
Finalidade	10	10	10	40	30
Modalidade de intervenção		10	10	40	40
Grau de influência na conduta				50	50
Dimensão da implementação				30	70
Universalidade da abrangência		10		30	60

Fonte: segunda ronda de questionário aplicada pelo *SurveyMonkey* em 2014

Assim como foi constatado na análise quantitativa do grau de concordância com as variáveis, a tipologia proposta também foi bem aceita pelo grupo de especialistas na segunda ronda do questionário, se for considerado o somatório de respostas concordando parcialmente e totalmente sendo a menor concordância de 70% (política do tipo estruturante e apoio à gestão) e a maior de 90% (políticas da influência na conduta e diferenciação), o que pode ser visto na Tabela 9. No caso da tipologia, houve um movimento dos percentuais de respostas no sentido de elevação da concordância com os tipos de política pública propostos, comprovando que a reformulação na descrição dos tipos foi uma estratégia acertada e facilitou a trajetória em direção ao consenso.

Tabela 9

Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 2ª ronda

Tipo	Discordo	Discordo	Nem concordo	Concordo	Concordo
	totalmente	parcialmente	nem discordo	parcialmente	totalmente
		%	%	%	%
Estruturante		10	20	20	50
Influência na conduta		10		30	60
Diferenciação			10	30	60
Apoio à gestão		10	20	30	40

Fonte: segunda ronda de questionário aplicada pelo *SurveyMonkey* em 2014.

Cabe ressaltar que, nessa ronda, nenhum especialista discordou totalmente de algum dos quatro tipos que compõem a tipologia proposta, o que aponta que se está caminhando na direção de melhoria da tipologia proposta.

5.2.3 Terceira ronda

A partir da análise das respostas à terceira ronda do questionário (Apêndice D), observa-se que o grau de concordância com a tipologia continua elevado, se for considerado o somatório das pessoas que concordam totalmente e parcialmente. O que se apreende, também, é que o esforço de promover adequação na descrição e na exemplificação das políticas de gestão de pessoas relacionadas aos tipos fez com que a curva de concordância se deslocasse, eliminando a discordância total e a discordância parcial, diminuindo o percentual de especialistas que nem concordam nem discordam, aumentando consideravelmente o grau de concordância. Como pode ser visto na Tabela 10, a menor concordância é de 83,5% (política do tipo estruturante), as intermediárias de 91,5% (política do tipo diferenciação e apoio à gestão) e a maior de 100% (políticas do tipo influência na conduta).

Tabela 10

Apuração dos dados quantitativos da validação dos tipos – 3ª ronda

Tipo	Discordo totalmente %	Discordo parcialmente %	Nem concordo nem discordo %	Concordo parcialmente %	Concordo totalmente %
Estruturante			16,5	25	58,5
Influência na conduta				41,5	58,5
Diferenciação			8,5	33	58,5
Apoio à gestão			8,5	25	66,5

Fonte: terceira ronda de questionário aplicada pelo *SurveyMonkey* em 2014.

Fazendo uma análise geral em relação às contribuições qualitativas dos especialistas nas três rondas da pesquisa Delphi (Apêndice H, I e J), quando foram convidados a apresentarem comentários, questionamentos, críticas e argumentos complementares às perguntas de múltipla escolha, detectou-se carência de discussão teórica e de instrumentos de categorização e análise de políticas públicas de gestão de pessoas, constatada indistintamente entre os três atores envolvidos: administradores públicos, acadêmicos e consultores da área. Tal carência levou muitas vezes os comentários para a esfera prática e exemplificativa, buscando avaliar a capacidade dos governos de implementação ou de uma política de gestão de pessoas específica ser ou não a melhor solução para certa demanda ou problema público. Essa constatação reforça a importância do desenvolvimento de

pesquisas teóricas sobre o campo da gestão pública em relação às políticas públicas derivadas, que possam suscitar a discussão entre esses importantes atores (administradores públicos, academia e consultores).

6 CONCLUSÕES

A abordagem das conclusões deste trabalho procura respeitar a lógica de construção da metodologia de pesquisa utilizada, a qual envolveu apreciações teóricas sobre tipologias de políticas públicas, associadas à utilização de duas unidades de observação, os governos de Minas Gerais, Brasil, e de Portugal. Essa associação permitiu a identificação de possíveis variáveis e categorias de análise a serem empregadas na proposição de tipologia específica para as políticas de gestão de pessoas, não dissociada do que já existe no campo de estudo da ciência política e da análise de políticas públicas.

Assim, a partir do confronto dos dados da pesquisa empírica (entrevistas e questionários), bibliográfica e documental, apresentam-se as conclusões, contribuições e recomendações deste trabalho acerca da problemática identificada.

6.1 Teóricas e tipologia proposta

A pesquisa bibliográfica permitiu conhecer, com mais profundidade, as diversas tipologias de políticas públicas e sua importância teórica e prática para o *policy cycle*. A partir da compreensão do que as diversas tipologias existentes oferecem em termos de sistema classificatório e de variáveis de análise, ficou ainda mais evidente que as políticas de gestão de pessoas não podem ser adequadamente classificadas, pois as tipologias não permitem apropriada categorização e diferenciação dessas políticas entre si ou em relação às demais, o que propiciaria a utilização de um sistema analítico interpretativo.

Conforme se depreendeu do estudo dos autores que desenvolveram tipologias de conteúdo de políticas públicas, as categorias de um sistema classificatório não devem ser consideradas meras simplificações teóricas, e sim guardar correspondência com fenômenos reais, mais uma vez com o propósito de permitir a categorização e diferenciação efetiva, o que foi validado pelo grupo de especialistas consultados. Retomando a proposição de inversão causal defendida por Theodore Lowi, na qual os conteúdos das políticas públicas são classificados como variáveis independentes e determinantes de todo o processo de elaboração de políticas públicas, as variáveis e categorias de análise utilizadas na construção da tipologia de políticas públicas de gestão de pessoas foram determinantes para que a tipologia proposta tivesse boa aceitação entre os especialistas.

Quanto à tipologia proposta, pode-se concluir, pelos resultados da metodologia Delphi de validação, que teve muito boa aceitação por parte dos especialistas consultados, que representam três diferentes dimensões de análise de políticas públicas – administração pública, academia e consultorias privadas. A dinamicidade da metodologia, a qual se desenvolve ao longo de rondas de debate assíncrono e monitorado a distância pelo pesquisador, alimentado por devolutiva das apurações intermediárias de resultados enriquecidas pelos comentários espontâneos dos respondentes aos questionários, permitiu que a tipologia fosse sendo ajustada a partir das principais sugestões e críticas dos especialistas, facilitando que aumentasse consideravelmente o grau de concordância com os tipos propostos.

Com o elevado nível de concordância alcançado, a menor sendo de 83,5% (política do tipo estruturante), as intermediárias de 91,5% (política do tipo diferenciação e apoio à gestão) e a maior de 100% (políticas do tipo influência na conduta), entende-se que a tipologia proposta pode ser considerada validada, o que se conseguiu por meio do alinhamento do seu conteúdo com o método utilizado. Outro atributo perseguido foi a possibilidade de integração com outras tipologias existentes, o que foi conseguido quando se adotou, como base do esforço de análise e criação, a utilização da dimensão conteúdo da política para se determinar as variáveis e categorias de classificação que iriam subsidiar os tipos, a exemplo das tipologias apresentadas no capítulo 2. A possibilidade de integração com outras tipologias existentes é uma característica alcançada pela proposta, interessada na possibilidade de geração de novos modelos analíticos conectando a gestão de pessoas na esfera pública com outros campos do conhecimento.

Por fim, entende-se que, a partir dos resultados alcançados com a aplicação da metodologia Delphi, a tipologia proposta possui atributos de simplicidade e adequação ao campo de estudo, tornando-a ferramenta útil ao esforço de análise, tendo em vista a confiabilidade e legitimidade iniciais alcançadas a partir da validação pelo público de interesse direto (especialistas da área consultados). Espera-se que isso seja mantido a partir do reconhecimento desse mesmo público de especialistas, na medida em que passarem a utilizar os tipos em suas análises técnicas e políticas, gerando informações de qualidade para os decisores (*policymakers*). Assim, os tipos propostos poderão ser confrontados e verificados com uma boa probabilidade de se manterem atuais, sustentando sua usabilidade em análises futuras.

6.2 Contribuições para a gestão pública

Pelo que se pode compreender a partir dos autores estudados e do processo de debate com os especialistas, ficou clara a importância de se identificar variáveis e categorias analíticas específicas para a gestão de pessoas, permitindo a criação de tipologia própria, útil no processo de compreensão e avaliação das políticas públicas da área, contribuindo para o avanço teórico no campo da gestão de pessoas na esfera pública, fornecendo ferramenta a ser utilizado em estudos práticos comparativos que gerem aprendizado aos *policymakers*. Tal reflexão pode colaborar com a mudança do posicionamento estratégico das políticas derivadas, permitindo aos administradores públicos a abertura de novo espaço para melhoria de qualidade de resposta aos problemas públicos, a partir do investimento em políticas de gestão.

Este trabalho de investigação, tendo em vista sua pretensão de análise e proposição de tipologia de identificação de políticas públicas da área de gestão de pessoas, pode contribuir, ainda, para o campo da análise de políticas públicas, seja na academia, no meio dos organismos públicos ou nos organismos privados de consultoria, enriquecendo o arcabouço teórico-instrumental à disposição de futuros pesquisadores e analistas. Os conhecimentos produzidos por este estudo poderão ser utilizados por políticos, administradores e especialistas que se debruçam sobre os problemas públicos em seu dia-a-dia, seja tomando decisões, estudando os fenômenos ou implementando soluções.

6.3 Limitações e proposição de futuras investigações

Por se tratar de proposta inovadora – criação de uma tipologia própria para políticas de gestão de pessoas –, este trabalho enfrentou algumas dificuldades e limitações e ao mesmo tempo abriu perspectivas para um novo campo de debate e pesquisa.

As limitações referem-se à pouca bibliografia relacionada à categorização e apreciação teóricas de políticas públicas de gestão de pessoas na esfera pública, enquanto se proliferam os estudos de caso e análises comparativas que não contribuem de forma concreta para criação de modelo teórico e de referência para futuras análises e diagnósticos. A falta de material teórico que pudesse servir de modelo para categorização, comparação, diferenciação e análise das políticas de gestão de pessoas foi, ao mesmo tempo, a motivação deste trabalho e seu maior desafio, impondo-se a necessidade de

buscar nas tipologias existentes, em comparação com as principais políticas de gestão de pessoas, uma aproximação que permitisse lançar as bases para identificação de possíveis variáveis e sistemas de categorização, para então construir a proposição de uma nova tipologia. No exercício de validação, a dificuldade foi montar um grupo de especialistas com três distintos olhares sobre as políticas públicas de gestão de pessoas – administradores públicos, acadêmicos e consultores privados – e, ainda, promover o debate a distância por meio da metodologia Delphi muito pouco conhecida, apesar de apresentar-se como bastante adequada para a circunstância.

Enfrentando as limitações normais de um estudo acadêmico, a proposição e validação da nova tipologia fundamentaram-se nas experiências de dois governos para se construírem as abstrações teóricas necessárias, privilegiando um país da América Latina e um país da Europa, o que pode gerar a necessidade de adaptações quando aplicada a outras formas de governo e culturas de gestão diferenciadas.

De outra forma, os analistas de políticas públicas comumente direcionam seus esforços para as políticas públicas primárias ou diretas (educação, segurança, saúde, saneamento, habitação, transporte, cultura, meio ambiente, entre outras) como única solução possível para a necessidade de melhoria da resposta dos governos às necessidades coletivas da população. Este trabalho abre a perspectiva de se buscar melhores resultados para a sociedade em termos de prestação de serviços públicos a partir da análise das políticas indiretas ou derivadas – gestão de pessoas, governança, planejamento estratégico, gestão orçamentária e financeira, etc.

Uma vez que propõe a caracterização das políticas públicas com base em variáveis agrupadas em categorias quantitativas e qualitativas, comunica a essência de seu conteúdo e facilita o exercício de análise da ação de governo. A tipologia proposta apresenta-se como um instrumental de identificação, categorização e comparação de políticas e pode ser o ponto de partida para novos estudos e proposições, seja na criação de novas tipologias para as demais políticas derivadas, no esforço de comparação de políticas semelhantes, de um mesmo tipo, na aplicação em diferentes governos ou na análise do processo de geração e avaliação de uma dada política de gestão de pessoas – *policy cycle* –, explicando a realidade a partir da teoria e traduzindo as escolhas dos *policymakers*.

Os próximos passos não são conhecidos, o que permite que futuros pesquisadores caminhem em várias direções.

REFERÊNCIAS

Arretche, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7-9.

Baron, A. & Armstrong, M. (2007). *Human capital management: achieving added value through people*. London: Kogan Page.

Becker, B., Huselid, M. & Ulrich, D. (2001). *Gestão estratégica de pessoas com "Scorecard": interligando pessoas, estratégia e performance*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bilhim, J. (2011). *Questões actuais de gestão estratégica de recursos humanos* (2 ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bilhim, J. (2008). *Teoria organizacional, estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Blau, P. & Scott, R. (1970). *Organizações formais: um estudo comparativo*. São Paulo: Atlas.

Bozeman, B. & Pandey, S. (2004). Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, 64(5), 553-565.

Bryner, G. (2010). Organizações públicas e políticas públicas. In: Peters, B. & Pierre, J. (orgs.). *Administração pública: coletânea* (pp. 315-333). São Paulo: UNESP.

Campbell, C. (2000). Modelos e valores da moderna gestão pública. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados* (pp. 35-42). Lisboa.

Campos, A. (2000). Moderna gestão pública: dos meios aos resultados. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados* (pp. 7-12). Lisboa.

Canotilho, J. (2000). Paradigmas de Estado e paradigmas de administração. *In*: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados* (pp. 21-34). Lisboa.

Cardoso, L., Abiko, A., Haga, H., Inouye, K. & Gonçalves, O. (2005). Prospecção de futuro e método Delphi: uma aplicação para a cadeia produtiva da construção habitacional. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, 5(3), 63-78.

Corte-Real, I. (2012). *Os serviços públicos na Europa: síntese de tendências e modelos*. Lisboa: INA.

Cravinho, J. (2000). Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública. *In*: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados* (pp. 99-116). Lisboa.

Demmke, C. (2010). Civil services in the EU of 27: reform outcomes and the future of the civil service. *Eipascope*, Maastricht, (2010/2), 5-11.

Denhardt, R. (2012). *Theories of public organization* (F. Heidemann, Trans.). Boston: Cengage Learning (Original work published 2010).

DiMaggio, P. & Powell, W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE*, 45(2).

Di Pietro, M. (1999). *Direito Administrativo*. (11. ed.). São Paulo: Atlas.

Direção-geral da Administração e do Emprego Público. DGAEP. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: DGAEP. Recuperado de: www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf.

- Dror, Y. (2000). Os grandes desafios da gestão pública: trajetórias a seguir. *In: Instituto Nacional de Administração (ed.), Moderna gestão pública: dos meios aos resultados* (pp. 43-54). Lisboa.
- Dubois, R. & Lins, J. (coord.) (2012). *Inovação na gestão pública*. São Paulo: Saint Paul.
- Dutra, J., Fleury, M. & Ruas, R. (org.) (2008). *Competências: conceitos, métodos e experiências*. São Paulo: Atlas.
- Ferreira, A. (2012). Modelo de excelência em gestão pública. *Revista Eixo, 1*(1). Recuperado de: <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/16>.
- Fountain, J. (2005). *Construindo um Estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional*. Brasília: ENAP.
- Gil, A. (2001). *Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais*. São Paulo: Atlas.
- Giovinazzo, R. (2001). Modelo de aplicação de metodologia Delphi pela internet: vantagens e ressalvas. *Administração On Line, 2*(2). Recuperado de: http://www.fecap.br/adm_online/art22/renata.htm.
- Gormley Jr., W. (1986). Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity, 18*(4), 595-620.
- Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *In: Bresser-Pereira, L., Grau, N., Garnier, L., Oszlak, O. & Przeworski, A. (orgs.). Política y Gestión Pública*. Caracas-Venezuela: CLAD, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Guest, D. & Conway, N. (2011). The impact of HR practices, HR effectiveness and a “strong HR system” on organisational outcomes: a stakeholder perspective. *The International Journal of Human Resource Management, 22*(8), 1686-1702.

Gustafsson, G. (1983). Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy sciences*, 15(3), 269-287.

Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. In: Brugué, Q. & Subirats, J. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administração Pública – Boletim Oficial del Estado.

Kayo, E. & Securato, J. (1997). Método Delphi: fundamentos, críticas e vieses. *Cadernos de Pesquisa em Administração*, São Paulo, 1(4), 51-61.

Kettl, D. (2005). A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser-Pereira, L. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (6. ed). Rio de Janeiro: FGV.

Lacombe, B. & Tonelli, M. (2001). O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. *Revista de Administração Contemporânea, on-line version*, 5(2), 157-174.

Leite, S. & Flexor, G. (2006). *Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. Recuperado de: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao>.

Lins, J. (ed.) (2013). Capital humano: a gestão de pessoas em um mundo em transformação. *Revista Temas Empresariais*, ano 5(5). Recuperado de: <http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/revista-temas-empresariais/index-novo.jhtml>

Lins, J. & Galal, H. (ed.) (2011). *Repensando o governo: inovação no setor público*. Recuperado de: <http://www.pwc.com.br/pt/estudos-pesquisas/repensando-o-governo.jhtml>.

Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.

Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.

Manning, N., Shepherd, G., Bum, J., & Laudares, H (2009). Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE. *In: Medeiros, P. & Levy, E. (orgs.). Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas.* Rio de Janeiro: Qualitymark.

Marconi, N. (2008). As políticas de recursos humanos adotadas pelos governos estaduais: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanço. *In: Costa, L. (coord.). Avanços e perspectivas da gestão públicas nos estados.* Rio de Janeiro: Qualitymark.

Marconi, N. (2004). Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. *Programa avançado em gestão pública contemporânea.* São Paulo: Egap Fundap.

Marras, J. (2001). *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico.* São Paulo: Futura.

Meirelles, H. (2005). *Direito Administrativo brasileiro.* (31. ed.). São Paulo: Malheiros.

Meyer, J. & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *In: Powell, W., DiMaggio, P. (orgs.). The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago and London: The University of Chicago Press.

Meyers, M. & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In: Peters, B. & Pierre, J. (orgs.). Administração pública: coletânea* (pp. 249-270). São Paulo: UNESP.

Moreira Neto, D. (2005). *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.* Rio de Janeiro: Forense.

Olsen, J. (2004). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Madrid. Recuperado de: <http://www.clad.org/congressos>.

Pacheco, R. (1999). Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar. *In: Petrucci, V. & Schwarz, L. (orgs.). Administração pública gerencial: a*

reforma de 1995 - ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP.

Pierantoni, C. (2001). As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2), 341-360.

Pierre, J. & Rothstein, B. (2010). Reinventing Weber: the role of institutions in creating social trust. In: Lagreid, P. & Christensen, T. (edits.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 407-419). Ashgate Publishing: Burlington.

Pollitt, C. (2010). Analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21. In: Escola Nac. de Administração Pública (ed.), Brasília, *Revista do Serviço Público* (pp.117-124).

Przeworski, A. (2005). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: Bresser-Pereira, L. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (6 ed). Rio de Janeiro: FGV.

Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Sao Paulo: Cengage Learning.

Serafim, M. & Dias, R. (2012). Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, 3(1):121-134.

Soares, M. (2001). *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey.

Souza, C. (2003). Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51).

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, *Sociologias*, a.8(16), 20-45.

Thompson, J. (2010). Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? In: Peters, B. & Pierre, J. (orgs.). *Administração pública: coletânea*. (pp. 79-97). São Paulo:

UNESP.

Toonen, T. (2010). Reforma administrativa: analítica. *In: Peters, B. & Pierre, J. (orgs.), Administração pública: coletânea.* (pp. 79-97). São Paulo: UNESP.

Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia.* Rio de Janeiro: Zahar.

Wilson, J. (1983). *American government: institutions and policies.* Lexington MA, DC: Heath & Co.

Wright, J. & Giovinazzo, R. (2000). Delphi: uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de Pesquisa em Administração*, São Paulo, 1(12), 54-65.

Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos.* (2. ed.). Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada presencial com especialistas ou gestores de políticas de gestão de pessoas do governo de Minas Gerais e do governo de Portugal

1. Como você descreveria a política? Ela é de alta ou baixa complexidade?
2. Qual é o objetivo/finalidade fundamental/impacto esperado com a política?
3. Quais são os destinatários a quem a política atinge ou beneficia? A implicação para esses destinatários é alta ou baixa? Essa política é do tipo universal ou segmental?
4. Qual a natureza do problema que busca resolver?
5. O conhecimento necessário para sua elaboração e implementação estava disponível ou indisponível?
6. Quem foram os atores envolvidos na elaboração e decisão de implementar a política? Qual o nível de intenção desses em implementar a política, alto ou baixo?
7. Qual o custo de transação embutido nessa política? Seu conteúdo é eminentemente técnico ou político?
8. Em qual das dimensões a política se enquadra: estrutural, conjuntural, gerencial, regulatória? Explique.
9. Quais poderiam ser os indicadores para verificar a efetividade da política na sua visão?

APÊNDICE B - Questionário apresentado aos especialistas na primeira ronda da pesquisa usando o método Delphi

Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi

1 As tipologias existentes e as políticas públicas de gestão de pessoas

Tradicionalmente, a ciência política considerava que a política pública era o resultado do jogo de interesses e poder entre os atores, ou seja, do exercício da política como atividade humana. Theodore Lowi, na década de 70, apresenta um novo entendimento e propõe uma inversão na relação causal entre o processo político e as políticas públicas, afirmando que são os conteúdos das políticas públicas que determinam a dinâmica ou o processo político, donde se inclui: os atores a serem envolvidos, as instituições a serem convidadas a participar, a estruturação dos possíveis conflitos, as coalisões de forças que podem ser formadas, os tipos de impactos aos destinatários das soluções, a alocação de recursos, a forma de tomada de decisão, o modelo de implementação adotado e os instrumentos de monitoramento e avaliação.

Assim, a dimensão mais básica para se analisar as políticas públicas passou a ser o seu conteúdo, surgindo várias tipologias de análise que consideravam elementos do conteúdo como variáveis, às quais seria associado um sistema classificatório ou de valoração. A tipologia, em uma proposta analítica, apresenta-se como um instrumental de identificação, categorização e comparação de políticas, agrupadas segundo características semelhantes, verdadeiros guias interpretativos. Será tanto melhor quanto maior for sua capacidade de refletir o objeto de análise, de explicar a realidade, de precisar as variáveis envolvidas e de traduzir escolhas.

Contudo, poucos são os estudos teóricos sobre as políticas de gestão interna da administração pública, considerada interesse público secundário ou derivado, o que dificulta que tais políticas tenham uma tipologia de conteúdo adequada à sua análise, colocando obstáculos aos avanços neste campo de estudo. As políticas de gestão de pessoas encaixam-se nessa categoria e as análises associadas fundamentam-se basicamente em estudos de caso, compilação de *benchmarking* e boas práticas, obstando a construção de análises aprofundadas de sua efetividade como política pública.

2 Identificação de possíveis variáveis

A partir da descrição das políticas de gestão de pessoas dos governos de Minas Gerais/Brasil e Portugal, propõe-se a utilização das seguintes variáveis e seus respectivos valores a serem considerados na construção de um novo esquema tipológico de análise. Para cada variável descrita serão propostos três valores ou categorias analíticas, a serem assumidos para cada política de gestão de pessoas, permitindo sua classificação e diferenciação em relação à variável.

O que se espera é que dê o seu parecer sobre as 11 variáveis apresentadas em seguida, em relação à sua possibilidade de serem consideradas e utilizadas para expressar os conteúdos das políticas públicas de gestão de pessoas.

Como estamos utilizando a metodologia Delphi, é muito importante que justifique sua resposta com um breve comentário, o qual, com os comentários dos demais participantes da pesquisa, formará uma base crítica a ser utilizada na busca do consenso pretendido.

Em seguida à resposta a essas questões, será apresentada para sua validação a tipologia criada, constituída de quatro tipos.

2.1 FINALIDADE (interesse do servidor, objetivo organizacional, interesse público): para além do interesse público há um segundo nível de finalidades específicas que a política pode pretender atingir.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.2 CAPACIDADE DE GERAR VALOR (curto prazo, médio prazo, longo prazo): o que se pretende medir com essa variável é sua característica temporal.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.3 MODALIDADE DA INTERVENÇÃO (estrutural, gerencial, estratégica): a qual tipo de problema ou solução está relacionada a política.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.4 GRAU DE INFLUÊNCIA NA CONDUTA (baixo, médio, alto): capacidade da política de influenciar o comportamento humano na direção desejada pela organização.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.5 GRAU DE INFLUÊNCIA NO MÉRITO (baixo, médio, alto): capacidade de a política reconhecer o mérito de cada indivíduo e diferenciá-lo dos demais.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.6 DIMENSÃO DA IMPLEMENTAÇÃO (centralizada, compartilhada, descentralizada): maneira como é implementada a política.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.7 DISCRICIONARIEDADE DO IMPLEMENTADOR (baixa, média, alta): possibilidade daquele que aplica a política tomar decisões e fazer escolhas conforme o contexto e os destinatários envolvidos.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.8 GRAU DE PUBLICIZAÇÃO (baixo, médio, alto): algumas políticas têm publicidade que vão além da legalmente exigida, tendo em vista o seu propósito e conteúdo.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.9 UNIVERSALIDADE DA ABRANGÊNCIA (baixa, média, alta): qual o alcance da aplicação da política em relação aos servidores.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.10 NÍVEL DE ESCOLHA DO SERVIDOR (baixo, médio, alto): grau de coerção que a política impõe à participação do servidor.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.11 INTERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS DE GESTÃO (baixo, médio, alto): capacidade de influenciar e ser influenciada pelas outras políticas de gestão de pessoas.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

3 Uma proposta de tipologia

Tomando-se como base as variáveis apresentadas, foi construída uma proposta de enquadramento de algumas das principais políticas de gestão de pessoas dos governos de Minas Gerais/Brasil e Portugal em uma matriz de valoração das variáveis aqui descritas. Com a construção dessa matriz foi possível observar algumas semelhanças e diferenças entre tais políticas, que podem ser utilizadas no estudo das políticas de públicas de gestão de pessoas.

Assim, foram identificados grupos de políticas com características comuns, expressas pelo fato de assumirem um mesmo valor para um dado conjunto de variáveis. Ao se observar detidamente a forma como esses valores estão distribuídos e a sua descrição, foi possível encontrar coerência entre eles e construir uma tipologia própria adequada ao campo da gestão de pessoas, considerando, ainda, atributos de simplicidade e utilidade. Segundo essa lógica, criou-se uma tipologia com quatro tipos de políticas públicas de gestão de pessoas, mesmo que seja sabido que as fronteiras algumas vezes possam ser pouco nítidas e que alguma política, dependendo de sua particularidade de conteúdo em uma organização, possa ser classificada em mais de um tipo e ser considerada híbrida:

O que se espera é que dê o seu parecer sobre os quatro tipos apresentados em seguida, que formam uma proposta de tipologia de classificação e análise de políticas públicas de gestão de pessoas.

3.1 Política estruturante

Caracteriza-se por ser alicerce para as políticas dos demais tipos, sendo utilizadas para formatar algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores ou demonstrando forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas. O processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte, sendo muito baixa a discricionariedade do implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas. Na mesma medida, o grau de arbítrio do servidor em participar ou não da política, sofrer os seus impactos ou colaborar com o alcance dos resultados pretendidos é baixo, tendo em vista o grau de coerção contido em seu conteúdo. Por se tratar de dar estrutura e formatação, esse tipo de política nunca assume valores baixos para o grau de publicização ou para a universalidade da abrangência.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as estruturas de carreiras, os direitos e deveres do servidor, o regime de emprego e vínculo, a remuneração básica, os exames periciais e as licenças para tratamento saúde, acidente de trabalho e doença laboral.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

3.2 Política de influência na conduta

Caracteriza-se por ter relação direta com o objetivo de alcançar o interesse público, mesmo sendo uma política derivada ou indireta, na medida em que seu conteúdo tem o claro propósito de alinhar a atuação do servidor na direção do interesse do governo. Assim, a sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de uma norma central que promova o alinhamento, mas também da governança local que possui conhecimento da cultura do órgão ou entidade, a qual irá influenciar fortemente na conduta dos servidores. Outra particularidade que se observa é sua elevada abrangência, normalmente atingindo todo o universo de servidores, influenciando não somente a conduta, mas a própria construção da cultura organizacional. Contudo, apesar de sua aplicação abrangente, não restando ao servidor a decisão de participar ou não de seus impactos, a escolha em colaborar para os resultados pretendidos é bastante elevada e

reforçada por meio de incentivos e reconhecimento, os quais mantêm vivo o interesse de cada envolvido e das equipes de trabalho em contribuir para os resultados. Por terem relação direta com a conduta e com a cultura de uma organização, esse tipo de política nunca terá implementação centralizada ou alto grau de publicização.

EXEMPLOS desse tipo de política serão todas as formas de avaliação de desempenho, os treinamentos introdutórios, a remuneração variável, o pagamento de gratificações e prêmios de produtividade, a requalificação em mobilidade especial, a contratação de estagiários profissionais.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

3.3 Política de diferenciação

Caracteriza-se por destacar o esforço individual, reconhecendo o mérito do servidor como prerrogativa para alcançar algum benefício diferenciado ou premiação. Isso acarreta que a variável de influência na conduta assuma valor médio, assinalando que as consequências da política para o servidor dependem em alguma medida de seu comportamento, mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo não são tão expressivos. A conjugação de alta influência no mérito com média a alta influência na conduta requer que a política tenha alta publicização, o que ocorre com as políticas de diferenciação que têm forte impacto na vida funcional do servidor e precisam alcançar a todos os servidores públicos e, também, a todos os cidadãos que se interessem por algumas decisões de governo que afetam a vida da sociedade. Em relação ao grau de coerção embutido em seu conteúdo, será considerado mediano na medida em que o servidor pode decidir não participar, mas, uma vez que participe, terá que colaborar e arcar com as consequências dos resultados alcançados. Por ser diretamente relacionado ao reconhecimento de mérito, esse tipo de política nunca poderá ter alto nível de discricionariedade do implementador, pois as regras precisam estar bastante claras e definidas para se garantir imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as políticas de provimento por concurso público, o pagamento de gratificações por exercício de funções especiais (docência, gestão

de projetos e equipes), concessão de suplemento remuneratório, concessão de bolsa de estudo e evolução na carreira.

- Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

3.4 Política de apoio à gestão

Caracteriza-se por estar diretamente relacionada à melhor gestão do corpo de servidores, suas capacidades e potencialidades, visando alcançar objetivos corporativos e proporcionar ganhos de curto, médio ou longo prazo para a organização, considerando escolhas estratégicas específicas e relacionadas às características do seu negócio. Assim, a sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de uma norma central balizadora, mas também fortemente da governança local, que possui visão de necessidades a serem supridas e recursos específicos a serem utilizados. Tais características são complementadas por cenário de alta discricionariedade do implementador que, respeitando os normativos, poderá decidir a quem se aplica a política e em que momento; quanto mais vagos forem os normativos, maiores serão as margens de julgamento na implementação. Por tratar-se de decisões gerenciais, terá a política de gestão baixa abrangência em relação ao corpo de servidores, atingindo pequenos grupos conforme seja a estratégia gerencial adotada. Na verdade, o resultado pretendido com tais políticas poderiam ser alcançados por decisões gerenciais isoladas, mas o fato de ser criada uma política, mesmo que com alta discricionariedade do implementador, mostra para esses mesmos possíveis implementadores que há interesse do governo de que decisões sejam tomadas em uma dada direção. Por ser diretamente relacionada ao alcance de resultados corporativos por meio de melhor gestão das capacidades dos servidores, a variável do nível de influência na conduta nesse tipo de política nunca será baixa.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as políticas de provimento por contrato simplificado, o pagamento de suplemento à remuneração, a movimentação entre carreiras e a mobilidade especial, a formação ou capacitação básica, formação de dirigentes e a elevação de escolaridade básica.

- Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

4 Você poderia citar políticas de gestão de pessoas que não se enquadrem em um desses quatro tipos?

- a) Política estruturante
- b) Política de influência na conduta
- c) Política de diferenciação
- d) Política de apoio à gestão

APÊNDICE C - Questionário apresentado aos especialistas na segunda ronda da pesquisa usando o método Delphi

Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi – segunda ronda

1 Identificação de possíveis variáveis

A partir das respostas apresentadas na primeira ronda deste questionário, foi feito um esforço de análise e simplificação do modelo que permitiu a eliminação de variáveis que não se relacionavam diretamente à dimensão conteúdo, objeto deste trabalho, e a junção de algumas variáveis para criar uma aplicação mais direta dos conceitos propostos.

As 11 variáveis anteriores deram origem a cinco variáveis.

O que se espera é que dê o seu parecer sobre as cinco variáveis apresentadas em seguida, em relação à sua possibilidade de serem consideradas e utilizadas para expressar os conteúdos das políticas públicas de gestão de pessoas.

Como estamos utilizando a metodologia Delphi, é muito importante que justifique sua resposta com um breve comentário o qual, com os comentários dos demais participantes da pesquisa, formará uma base crítica a ser utilizada na busca do consenso pretendido.

Em seguida à resposta a essas questões, será apresentada para sua validação a tipologia criada, constituída de quatro tipos.

1.1 FINALIDADE A ATENDER (promoção de benefício ao servidor, alcance de objetivo organizacional, melhoria do serviço ao cidadão): apesar de todas as políticas públicas visarem, em última análise, ao interesse público, a gestão de pessoas como organizadora da relação jurídica e funcional entre o governo e os servidores públicos pode destacar um segundo nível de finalidades mais detalhado, mais específico.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.2 MODALIDADE DE INTERVENÇÃO (estrutural, gerencial, estratégica): a qual tipo de problema ou solução está relacionada a política, sendo intimamente relacionado ao seu

conteúdo. Uma intervenção será considerada estrutural quando for alicerce para outras políticas ou a formatação de algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores (planos de carreiras); será gerencial quando se relaciona a instrumentos que viabilizem ou melhorem a gestão das capacidades dos servidores (sistema de mobilidade especial); e será estratégica quando o principal propósito for dar suporte ao alcance da estratégia organizacional (pagamento de remuneração variável).

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.3 INFLUÊNCIA NA CONDUTA (baixa, média, alta): capacidade da política de influenciar o comportamento humano na direção desejada pela organização. A influência no comportamento humano é um fator determinante e comumente presente na gestão de pessoas, contudo, o grau em que ocorre pode contribuir para determinar uma diferenciação entre as diversas práticas adotadas.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.4 CARACTERÍSTICA DA IMPLEMENTAÇÃO (centralizada, compartilhada, descentralizada): essa variável relaciona-se diretamente à melhor estratégia de implementação a ser adotada para cada tipo de política, visando minimizar problemas e potencializar o alcance das políticas. Centralização ocorre quando o processo e as ações de implementação são comandados por uma unidade central forte (direitos e deveres do servidor); a implementação compartilhada se verifica quando o sucesso da política depender do envolvimento da unidade central normatizadora e dos órgãos implementadores com visões e alcance complementares (promoção e evolução na carreira); e a descentralizada quando apenas emanam da unidade central as diretrizes, cabendo aos órgãos as ações de implementação (contratação simplificada de empregados).

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.4 UNIVERSALIDADE DA ABRANGÊNCIA (baixa, média, alta): em tese, o que se imagina é que as políticas de gestão de pessoas serão aplicadas a todos os servidores indistintamente, é a ideia da isonomia de direitos iguais. Elas irão tratar igualmente as

pessoas na medida de sua igualdade, conceito que pode ser utilizado para criar três faixas de valores para essa variável. Abrangência alta caracterizada pelas ações de aplicação mais universais (remuneração básica); média quando se aplica a apenas um grupo ou categoria específica (pagamento de gratificações por função); e abrangência baixa quando seus efeitos atingem apenas um pequeno grupo (elevação da escolaridade).

() Discordo totalmente () Discordo parcialmente () Nem discordo nem concordo
() Concordo parcialmente () Concordo totalmente

2 Uma proposta de tipologia

Toma-se como base o comportamento das políticas de gestão de pessoas em relação às cinco variáveis apresentadas na questão anterior.

Considerando-se o resultado da primeira ronda do questionário com a avaliação feita pelos senhores dos quatro tipos de políticas públicas criados para a área de gestão de pessoas.

Solicita-se uma nova avaliação com o intuito de buscar o consenso, seja para aprovar, seja para não aprovar a proposta de tipologia apresentada, mesmo que seja sabido que as fronteiras algumas vezes possam ser pouco nítidas e que alguma política, dependendo de sua particularidade de conteúdo em uma organização, possa ser classificada em mais de um tipo e ser considerada híbrida.

Resultado da ronda anterior

Política estruturante - 18% discordam totalmente, 27% concordam parcialmente e 55% concordam totalmente.

Política de influência na conduta - 18% discordam totalmente, 27% concordam parcialmente e 55% concordam totalmente.

Política de diferenciação - 18% discordam totalmente, 9% discordam parcialmente, 9% nem discordam nem concordam, 9% concordam parcialmente e 55% concordam totalmente.

Política de apoio à gestão - 18% discordam totalmente, 9% discordam parcialmente, 18% concordam parcialmente e 55% concordam totalmente.

2.1 Política estruturante

Caracteriza-se por ser alicerce para as políticas dos demais tipos, sendo utilizadas para formatar algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores ou demonstrando forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas. O processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte, sendo muito baixa a discricionariedade do implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas. Na mesma medida, a universalidade da abrangência é alta, pois se propõe a realizar os objetivos organizacionais.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as estruturas de carreiras, os direitos e deveres do servidor, o regime de emprego e vínculo, a remuneração básica, os exames periciais e as licenças para tratamento saúde, acidente de trabalho e doença laboral.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.2 Política de influência na conduta

Caracteriza-se por ter relação direta com o objetivo de melhoria do serviço público na medida em que encoraja o servidor a ter o comportamento esperado para se alcançarem os resultados finalísticos propostos e influenciar as trajetórias das políticas ao cidadão. O grau de influência no comportamento humano desse tipo de política é considerado alto, tendo seu conteúdo o claro propósito de alinhar a atuação do servidor na direção do interesse do governo, sendo, portanto, estratégica a modalidade de intervenção. Assim, sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de norma central que promova o alinhamento, mas também da governança local, que possui conhecimento da cultura do órgão ou entidade, a qual irá influenciar fortemente na conduta dos servidores por meio de incentivos e reconhecimento. Outra particularidade que se observa é sua elevada abrangência, normalmente atingindo todo o universo de servidores, influenciando não somente a conduta, mas a própria construção da cultura organizacional.

EXEMPLOS desse tipo de política serão todas as formas de avaliação de desempenho, a remuneração variável, o pagamento de prêmios de produtividade e

suplemento remuneratório, a requalificação em mobilidade especial, a contratação de estagiários profissionais.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.3 Política de diferenciação

Caracteriza-se por destacar o esforço individual, reconhecendo o mérito do servidor como prerrogativa para alcançar algum benefício diferenciado ou premiação, o que acarreta que a variável de influencia na conduta assuma valor médio, assinalando que as consequências da política para o servidor dependem em alguma medida de seu comportamento, mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo não são tão expressivos. Por ser diretamente relacionado ao reconhecimento de mérito, esse tipo de política é de modalidade de intervenção gerencial, sendo a implementação compartilhada, pois as regras precisam estar bastante claras e definidas para se garantir imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as políticas de provimento por concurso público, o pagamento de gratificações por exercício de funções especiais (docência, gestão de projetos e equipes), concessão de bolsa de estudo e evolução na carreira.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

2.4 Política de apoio à gestão

Caracteriza-se por estar diretamente relacionada à melhor gestão do corpo de servidores, suas capacidades e potencialidades, visando alcançar objetivos corporativos, considerando escolhas estratégicas específicas e relacionadas às características do seu negócio. Assim, a sua implementação precisa ser descentralizada, sendo o seu sucesso fortemente dependente da governança local que possui visão de necessidades a serem supridas e recursos específicos a serem utilizados. Por tratar-se de decisões gerenciais terá a política de gestão baixa abrangência em relação ao corpo de servidores, atingindo pequenos grupos conforme seja a estratégia gerencial adotada. Na verdade, o resultado pretendido com tais políticas poderia ser alcançado por decisões gerenciais isoladas, mas o

fato de ser criada uma política, mesmo que com alta discricionariedade do implementador, mostra para esses mesmos possíveis implementadores que há interesse do governo de que decisões sejam tomadas em uma dada direção.

EXEMPLOS desse tipo de política serão as políticas de provimento por contrato simplificado, a movimentação entre carreiras e a mobilidade especial, a capacitação básica, formação de dirigentes e a elevação de escolaridade básica.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

3 Você poderia citar políticas de gestão de pessoas que não se enquadrem em um desses quatro tipos?

- a) Política estruturante
- b) Política de influência na conduta
- c) Política de diferenciação
- d) Política de apoio à gestão

APÊNDICE D - Questionário apresentado aos especialistas na terceira ronda da pesquisa usando o método Delphi

Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi – terceira ronda

1 Uma proposta de tipologia

Toma-se como base o comportamento das políticas de gestão de pessoas em relação às cinco variáveis apresentadas nas rondas anteriores do questionário.

Considera-se o resultado da primeira e segunda rondas do questionário com a avaliação feita pelos senhores dos quatro tipos de políticas públicas criados para a área de gestão de pessoas.

Solicita-se uma nova avaliação com o intuito de buscar consenso, seja para aprovar, seja para não aprovar a proposta de tipologia apresentada, mesmo que seja sabido que as fronteiras algumas vezes possam ser pouco nítidas e que alguma política, dependendo de sua particularidade de conteúdo em uma organização, possa ser classificada em mais de um tipo e ser considerada híbrida.

Resultado da ronda anterior

Política estruturante - 10% discordam parcialmente, 20% nem discordam nem concordam, 20% concordam parcialmente e 50% concordam totalmente.

Política de influência na conduta - 10% concordam parcialmente, 30% concordam parcialmente e 60% concordam totalmente.

Política de diferenciação - 10% nem discordam nem concordam, 30% concordam parcialmente e 60% concordam totalmente.

Política de apoio à gestão - 10% discordam parcialmente, 20% nem discordam nem concordam, 30% concordam parcialmente e 40% concordam totalmente.

Antes de começar a responder as quatro perguntas deste questionário, seria importante ler o arquivo encaminhado em anexo no *e-mail*, o qual contém as considerações e argumentos dos especialistas que responderam às rondas anteriores.

1.1 Política estruturante

Caracteriza-se por ser alicerce para as políticas dos demais tipos, sendo utilizadas para formatar algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores ou demonstrando forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas. O processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte, sendo baixa a discricionariedade do implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas. Na mesma medida, a universalidade da abrangência é alta, pois se propõe a realizar os objetivos organizacionais. EXEMPLOS desse tipo de política serão as estruturas de carreiras, os direitos e deveres do servidor, o regime de emprego e vínculo, a remuneração básica, os exames periciais e as licenças para tratamento saúde, acidente de trabalho e doença laboral.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.2 Política de influência na conduta

Caracteriza-se por ter relação direta com o objetivo de melhoria do serviço público na medida em que encoraja o servidor a ter o comportamento esperado para se alcançarem os resultados finalísticos propostos e influenciar as trajetórias das políticas ao cidadão.

O grau de influência no comportamento humano desse tipo de política é considerado alto, tendo seu conteúdo o claro propósito de alinhar a atuação do servidor na direção do interesse do governo, sendo, portanto, estratégica a modalidade de intervenção. Assim, sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de norma central que promova o alinhamento, mas também da governança local, que possui conhecimento da cultura do órgão ou entidade, a qual irá influenciar fortemente na conduta dos servidores por meio de incentivos e reconhecimento.

Outra particularidade que se observa é sua elevada abrangência, normalmente atingindo todo o universo de servidores, influenciando não somente a conduta, mas a própria construção da cultura organizacional.

Exemplos desse tipo de política serão todas as formas de avaliação de desempenho, a remuneração variável, o pagamento de prêmios de produtividade e suplemento remuneratório, a requalificação em mobilidade especial.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.3 Política de diferenciação

Caracteriza-se por destacar o esforço individual, reconhecendo o mérito do servidor como prerrogativa para alcançar algum benefício diferenciado ou premiação, o que acarreta que a variável de influência na conduta assuma valor médio, assinalando que as consequências da política para o servidor dependem de seu comportamento, mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo são indiretos. Por ser diretamente relacionado ao reconhecimento de mérito, esse tipo de política é de modalidade de intervenção gerencial, sendo a implementação compartilhada, pois as regras precisam estar bastante claras e definidas para se garantir imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor.

Exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por concurso público, o pagamento de gratificações por exercício de funções especiais (docência, gestão de projetos e equipes), concessão de bolsa de estudo e evolução na carreira por desempenho.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

1.4 Política de apoio à gestão

Caracteriza-se por estar diretamente relacionada à melhor gestão do corpo de servidores, suas capacidades e potencialidades, visando alcançar objetivos corporativos, considerando escolhas estratégicas específicas e relacionadas às características do seu negócio. Assim, a sua implementação precisa ser descentralizada, sendo o seu sucesso fortemente dependente da governança local, que possui visão de necessidades a serem supridas e recursos específicos a serem utilizados. Por tratar-se de decisões gerenciais, terá

a política de gestão baixa abrangência em relação ao corpo de servidores, atingindo pequenos grupos, conforme seja a estratégia gerencial adotada. Na verdade, o resultado pretendido com tais políticas poderia ser alcançado por decisões gerenciais isoladas, mas o fato de ser criada uma política, mesmo que com alta discricionariedade do implementador, mostra para esses mesmos possíveis implementadores que há interesse do governo de que decisões sejam tomadas em uma dada direção.

Exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por contrato simplificado, a contratação de estagiários, a movimentação entre carreiras e a mobilidade especial, a capacitação básica, formação de dirigentes, a elevação de escolaridade básica e o recrutamento interno para ocupação de cargos.

Discordo totalmente Discordo parcialmente Nem discordo nem concordo
 Concordo parcialmente Concordo totalmente

Política de influência na conduta

	Variáveis a serem consideradas	1	2	3	Avaliação de desempenho	Requalificação para mobilidade	Prêmio de produtividade	Pagamento suplemento remuneratório	Salário variável
1	Finalidade a atender	promoção de benefício ao servidor	alcance de objetivo organizacional	melhoria do serviço ao cidadão	3	3	3	3	3
2	Modalidade de intervenção	estrutural	gerencial	estratégica	3	3	3	3	3
3	Influência na conduta	baixa	média	alta	3	3	3	3	3
4	Característica da implementação	centralizada	compartilhada	descentralizada	2	2	2	2	2
5	Universalidade da abrangência	baixa	média	alta	3	3	3	3	3

Política de diferenciação

	Variáveis a serem consideradas	1	2	3	Provedimento por concurso	Ingresso por curso gerencial	Evolução na carreira	Honorário	Bolsa estudos	Cargo comissionado	Gratificação por função
1	Finalidade a atender	promoção de benefício ao servidor	alcance de objetivo organizacional	melhoria do serviço ao cidadão	1	1	1	1	1	1	1
2	Modalidade de intervenção	estrutural	gerencial	estratégica	2	2	2	2	2	2	2
3	Influência à conduta	baixa	média	alta	2	2	2	2	2	2	2
4	Característica da implementação	centralizada	compartilhada	descentralizada	2	2	2	2	2	2	2
5	Universalidade da abrangência	baixa	média	alta	2	2	2	2	2	2	2

Política de apoio à gestão

	Variáveis a serem consideradas	1	2	3	Contrato simplificado	Movimento entre carreiras	Formação ou capacitação	Formação de dirigentes	Elevação geral escolaridade	Mobilidade especial	Estágio profissional
1	Finalidade a atender	promoção de benefício ao servidor	alcance de objetivo organizacional	melhoria do serviço ao cidadão	2	2	2	2	2	2	2
2	Modalidade de intervenção	estrutural	gerencial	estratégica	2	2	2	2	2	2	2
3	Influência à conduta	baixa	média	alta	2	2	2	2	2	2	2
4	Característica da implementação	centralizada	compartilhada	descentralizada	3	3	3	3	3	3	3
5	Universalidade da abrangência	baixa	média	alta	1	1	1	1	1	1	1

APÊNDICE F - Variáveis inicialmente identificadas e constantes da primeira ronda do questionário de validação utilizando a metodologia Delphi

Finalidade (interesse servidor, objetivo organizacional, interesse público): apesar de todas as políticas públicas visarem, em última análise, ao interesse público, à gestão de pessoas como organizadora da relação jurídica e funcional entre o governo e os servidores públicos, pode-se destacar um segundo nível de finalidades mais detalhado, mais específico. Os valores propostos para essa variável espelham essa lógica, passando do objetivo mais concreto de atender ao interesse do servidor (concessão de bolsa de estudo) para o de proporcionar ganhos para a organização tendo em vista sua estratégia de gestão e características do seu negócio (contratação simplificada), até a relação direta com a finalidade de alcançar o interesse público (provimento por concurso público).

Capacidade de gerar valor (curto prazo, médio prazo, longo prazo): a capacidade de gerar valor público é uma forte condicionante para todas as políticas públicas, e o que se pretende medir com essa variável é sua característica temporal. Algumas políticas geram resultados em curto prazo (pagamento de honorários), outras necessitam de um período mais longo de maturação e da existência ou ocorrência de outros fatores e seus efeitos se verificam no médio prazo (programas de capacitação), outras já dependem fortemente da interação com diversas iniciativas e somente se espera que gerem valor em um longo prazo (avaliação especial de desempenho).

Modalidade da intervenção (estrutural, gerencial, estratégica): o tipo de intervenção está intimamente relacionado ao conteúdo da política e, por si só, já poderia ser considerado um sistema classificatório. Uma intervenção será considerada estrutural quando for alicerce para outras políticas ou a formatação de algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores (planos de carreiras); será gerencial quando se relaciona a instrumentos que viabilizem ou melhorem a gestão das capacidades dos servidores (sistema de mobilidade especial); e será estratégica quando o principal propósito for dar suporte ao alcance da estratégia organizacional (pagamento de remuneração variável).

Grau de influência na conduta (baixo, médio, alto): a influência no comportamento humano é um fator determinante e comumente presente na gestão de pessoas, contudo, o grau em que ocorre pode contribuir para determinar uma diferenciação entre as diversas práticas adotadas. O grau de influência será considerado baixo quando as

consequências e resultados da política forem independentes da atuação do servidor (exame admissional); será alto quando o conteúdo da política tiver o claro propósito de influenciar o comportamento do servidor na direção do interesse do governo (avaliação de desempenho individual); e será médio aquele que não se encaixe nesses extremos (evolução na carreira).

Grau de influência do mérito (baixo, médio, alto): a variável meritocracia é um atributo importante da gestão pública e fundamento da busca pela eficiência nos processos desde a burocracia weberiana até a proposição de um novo serviço público. Uma influência baixa da meritocracia será percebida quando a política atingir igualmente os servidores, independentemente do reconhecimento de capacidade superior (deveres do servidor). Alto grau de meritocracia estará presente em políticas baseadas na diferenciação do servidor por meio do reconhecimento de seu mérito pessoal ou premiação do esforço, como prerrogativa para alcance de algum benefício (gratificação de comissionamento). O grau mediano é aquele que não se encaixe nesses extremos (movimentação entre carreiras).

Dimensão da implementação (centralizada, compartilhada, descentralizada): essa variável relaciona-se diretamente com a melhor estratégia de implementação a ser adotada para cada tipo de política, visando minimizar problemas e potencializar o alcance das políticas. Centralização ocorre quando o processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte (direitos do servidor). A implementação compartilhada se verifica quando o sucesso da política depender do envolvimento da unidade central normatizadora e dos órgãos implementadores com visões e alcance complementares (pagamento de suplemento remuneratório). E a descentralizada quando apenas emanam da unidade central as diretrizes, cabendo aos órgãos as ações de implementação (contratação de estagiários).

Discricionariedade do implementador (baixa, média, alta): de modo geral, o nível de discricionariedade do implementador deveria acompanhar as dimensões de implementação, sendo baixo nas políticas centralizadas, médio nas compartilhadas e alto nas descentralizadas. Contudo, alguma diferenciação poderá ser percebida nesse binômio, conforme o propósito da política, contexto de implementação e atores que se pretende envolver, visando ao seu sucesso. Será baixa a discricionariedade quando as normas que explicitam a política forem bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando margem para interpretações e escolhas (remuneração básica); e será média (mobilidade especial) ou

alta quanto mais vagos forem os normativos, deixando ao implementador margens cada vez maiores de julgamento na implementação (treinamento introdutório).

Grau de publicização (baixo, médio, alto): essa é uma variável que isoladamente não seria utilizada para criar um tipo analítico para a área, tendo em vista que tudo que se relaciona às políticas de gestão de pessoas precisa ser público. Contudo, algumas políticas deverão ter mais publicidade que outras, tendo em vista o seu propósito e o seu conteúdo, assumindo os valores baixo (movimentação entre carreiras), médio (licença saúde) ou alto (concurso público), conforme seja o destaque dado a essa publicidade, os possíveis impactos na vida funcional do servidor, a abrangência do público que se pretende atingir.

Universalidade da abrangência (baixa, média, alta): em tese, o que se imagina é que as políticas de gestão de pessoas irão ser aplicadas a todos os servidores indistintamente, é a ideia da isonomia de direitos iguais. Contudo, elas irão tratar igualmente as pessoas na medida de sua igualdade, conceito que pode ser utilizado para criar três faixas de valores para essa variável. Abrangência alta caracterizada pelas ações de aplicação mais universais (avaliação de desempenho); média quando se aplica a apenas um grupo ou categoria específica (pagamento de gratificações por função); e abrangência baixa quando seus efeitos atingem apenas pequeno grupo (elevação geral da escolaridade).

Nível de escolha do servidor (baixo, médio, alto): o nível de escolha do servidor em participar ou não das políticas de gestão de pessoas, em sofrer os seus impactos ou em colaborar com o alcance dos resultados pretendidos é determinante para a diferenciação dessas políticas e está diretamente ligado ao grau de coerção contido em seu conteúdo. Assim, o grau de arbítrio do servidor será valorado segundo a capacidade de coerção embutida no conteúdo da política, variando entre baixa (estrutura de carreiras), média (comissionamento de função) ou alta (remuneração variável) e interferindo em sua finalidade de orientação da conduta e do comportamento do servidor.

Nível de interação com outras políticas de gestão de pessoas (baixo, médio, alto): as políticas de gestão de pessoas são, na verdade, um conjunto imbricado de estratégias e programas desenvolvidos pelo governo, visando disciplinar a relação de emprego estabelecida e coordenar a atuação dos servidores públicos para o alcance dos resultados pretendidos. Essa variável espelha esse entendimento, na medida em que atribui valores às políticas, conforme sejam de baixa interação com as demais (pagamento de honorários), demonstrando fraca dependência ou exercendo pouca influência sobre as demais políticas; de média interação (capacitação de dirigentes); ou de alta interação

(estruturação das carreiras), caracterizada por forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas, sendo seus conteúdos referenciados em outras políticas.

APÊNDICE G - Redação inicial dada aos tipos que compõem a proposta de tipologia e constante da primeira ronda do questionário de validação utilizando a metodologia Delphi

Política estruturante caracteriza-se por ser alicerce para as políticas dos demais tipos, sendo utilizada para formatar algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores ou demonstrando forte interdependência com outras ações e iniciativas de gestão de pessoas. O processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte, sendo muito baixa a discricionariedade do implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas. Na mesma medida, o grau de arbítrio do servidor em participar ou não da política, sofrer os seus impactos ou colaborar com o alcance dos resultados pretendidos é baixo, tendo em vista o grau de coerção contido em seu conteúdo. Por se tratar de dar estrutura e formatação, esse tipo de política nunca assume valores baixos para o grau de publicização ou para a universalidade da abrangência.

Assim, exemplos desse tipo de política serão as estruturas de carreiras, os direitos e deveres do servidor, a remuneração básica, os exames periciais e as licenças para tratamento saúde, acidente de trabalho e doença laboral.

Por serem políticas estruturantes da relação jurídica do servidor, são comumente acompanhadas de perto pelos sindicatos que buscam influenciar o governo, participando de sua discussão e frequentemente propondo alterações. A necessidade de utilização de instrumentos de mediação para o processo de legitimação e consenso torna o ciclo dessas políticas bastante complexo e seu tempo de formulação longo, seja quando da identificação inicial de um problema, seja quando da proposição de alteração em seu conteúdo. Outra característica desse tipo de política é sua elevada capacidade para envolvimento da mídia e dos atores políticos, indivíduos e partidos, que encontram aí uma boa oportunidade para o debate e para a defesa de sua ideologia, colocando essas políticas na agenda política e criando janelas de oportunidades para a tomada de decisão. Assim, tais políticas costumam ser bastante institucionalizadas, demonstrando forte estabilidade, pois seu processo de formulação implica elevado custo de transação e exercício de poder.

Política de influência na conduta caracteriza-se por ter relação direta com o objetivo de alcançar o interesse público, mesmo sendo uma política derivada ou indireta,

na medida em que encorajam o servidor a ter o comportamento esperado para se alcançar os resultados finalísticos propostos e influenciar as trajetórias das políticas ao cidadão. O grau de influência no comportamento humano desse tipo de política é considerado alto na medida em que seu conteúdo tem o claro propósito de alinhar a atuação do servidor na direção do interesse do governo. Sua implementação precisa, então, ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de uma norma central que promova o alinhamento, mas também da governança local que possui conhecimento da cultura do órgão ou entidade, a qual irá influenciar fortemente na conduta dos servidores. Outra particularidade que se observa é sua elevada abrangência, normalmente atingindo todo o universo de servidores, influenciando não somente a conduta, mas a própria construção da cultura organizacional. Apesar de sua aplicação abrangente, não restando ao servidor a decisão de participar ou não de seus impactos, a escolha em colaborar para os resultados pretendidos é bastante elevada e reforçada por meio de incentivos e reconhecimento, os quais mantêm vivo o interesse de cada envolvido e das equipes de trabalho em contribuir para os resultados. Por terem relação direta com a conduta e com a cultura de uma organização, esse tipo de política nunca terá implementação centralizada ou alto grau de publicização.

Exemplos desse tipo de política serão todas as formas de avaliação de desempenho, os treinamentos introdutórios, a remuneração variável, o pagamento de gratificações e prêmios de produtividade, a contratação de estagiários profissionais.

Esse tipo de política, assim como a política estruturante, tem forte apelo reivindicatório e sindical, na medida em que podem ter impacto no montante da remuneração, mas não alcança na mesma medida o interesse de políticos e da mídia, por serem temas de interesses conflitantes e elevado potencial para desgaste político e midiático. Se, porém, for o propósito a criação de um fato político impactante, a remuneração variável e as gratificações são bons temas para uma abordagem de confronto ou sensacionalista. Como dificilmente estará na agenda política ou terá elevado grau de publicização e o grau de interação com outras políticas de gestão não é essencialmente alto, a política de influência na conduta poderá até ter complexidade técnica em termos de detalhamento cuidadoso dos institutos legais para se evitarem questionamentos e demandas judiciais, mas não terá necessariamente um ciclo complexo de elaboração. Tais políticas não são fortemente institucionalizadas e podem ser fruto de um programa de governo específico e corresponderem a uma proposta ideológica partidária ou conjuntural, correndo o risco de serem extintas em futuros governos.

Política de diferenciação caracteriza-se por destacar o esforço individual, reconhecendo o mérito do servidor como prerrogativa para alcançar algum benefício diferenciado ou premiação. Isso acarreta que a variável de influência na conduta assuma valor médio, assinalando que as consequências da política para o servidor dependem em alguma medida de seu comportamento, mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo não são tão expressivos. A conjugação de alta influência no mérito com média a alta influência na conduta requer que a política tenha alta publicização, o que ocorre com as políticas de diferenciação que têm forte impacto na vida funcional do servidor e precisam alcançar todos os servidores públicos e, também, todos os cidadãos que se interessem por algumas decisões de governo que afetam a vida da sociedade. Em relação ao nível de escolha do servidor para a política de diferenciação ou grau de coerção embutido em seu conteúdo, será considerado mediano na medida em que pode decidir não participar, mas, uma vez que participe, terá que colaborar e arcar com as consequências dos resultados alcançados. Por ser diretamente relacionado ao reconhecimento de mérito, esse tipo de política nunca poderá ter alto nível de discricionariedade do implementador, pois as regras precisam estar bastante claras e definidas para se garantir imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor.

Assim, exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por concurso público, o pagamento de gratificações por exercício de funções especiais (docência, gestão de projetos e equipes), concessão de bolsa de estudo e evolução na carreira.

Uma vez que o conceito de meritocracia é central para esse tipo de política, ela está diretamente relacionada à forma como o poder de decisão e de ação está distribuído e é reconhecido dentro da organização. Assim, apesar de não ter forte apelo reivindicatório e midiático, tal política pode ser utilizada esporadicamente como bandeira para campanhas sindicais e políticas ou mesmo como tema de mobilização da mídia. De outra maneira, o tema da igualdade e da diferenciação no serviço público é bastante explorado por analistas e cientistas políticos na academia, quando refletem sobre o instituto do mérito relacionado à eficiência do serviço público, ao impacto na cultura organizacional, ao alcance dos interesses coletivos. Tudo isso pode colocar o ciclo de elaboração dessas políticas na mira do debate técnico, político, sindical e midiático, apesar de não ser garantido que esse debate chegue mesmo a acontecer. Entre as políticas de diferenciação existem algumas bastante institucionalizadas, como o provimento por concursos públicos, e outras que

parecem mais ser um programa de um governo específico como a concessão de bolsa de estudos e o pagamento de gratificações.

Política de apoio à gestão caracteriza-se por estar diretamente relacionada à melhor gestão do corpo de servidores, suas capacidades e potencialidades, visando alcançar objetivos corporativos e proporcionar ganhos de curto, médio ou longo prazo para a organização, considerando escolhas estratégicas específicas e relacionadas às características do seu negócio. Sua implementação precisa ser compartilhada, sendo o seu sucesso dependente de uma norma central balizadora, mas também fortemente da governança local que possui visão de necessidades a serem supridas e recursos específicos a serem utilizados. Tais características são complementadas por cenário de alta discricionariedade do implementador que, respeitando os normativos, poderá decidir a quem se aplica a política e em que momento; quanto mais vagos forem os normativos, maiores serão as margens de julgamento na implementação. Por se tratar de decisões gerenciais, terá a política de gestão baixa abrangência em relação ao corpo de servidores, atingindo pequenos grupos conforme seja a estratégia gerencial adotada. Na verdade, o resultado pretendido com tais políticas poderia ser alcançado por decisões gerenciais isoladas, mas o fato de ser criada uma política, mesmo que com alta discricionariedade do implementador, mostra para esses mesmos possíveis implementadores que há interesse do governo de que decisões sejam tomadas em uma dada direção. Por ser diretamente relacionada ao alcance de resultados corporativos por meio de melhor gestão das capacidades dos servidores, a variável do nível de influência na conduta nesse tipo de política nunca será baixa.

Exemplos desse tipo de política serão as políticas de provimento por contrato simplificado, o pagamento de suplemento à remuneração, a movimentação entre carreiras e a mobilidade especial, a capacitação básica, formação de dirigentes e a elevação de escolaridade básica.

Como ocorre com as políticas de diferenciação, as políticas de apoio à gestão não têm forte apelo reivindicatório e midiático, tal política pode ser utilizada esporadicamente como bandeira para campanhas sindicais e políticas ou mesmo como tema de mobilização da mídia. O fato de não ser alto o seu grau de publicização faz com que tais políticas sejam normalmente pouco exploradas pelos atores externos à organização (sindicatos, agentes políticos, mídia, estudantes, analistas) e permitam que o ciclo de elaboração seja menos complexo e mais rápido, apesar de muitas vezes exigir certa complexidade técnica em

termos de detalhamento dos institutos legais. As políticas de apoio à gestão não serão fortemente institucionalizadas, possuem estabilidade enquanto vigentes e podem sofrer alterações drásticas ou serem extintas junto com o programa de governo ao qual estejam associadas. E por estarem diretamente relacionadas às decisões gerenciais de alta discricionariedade, impregnarem a cultura organizacional enquanto forem vigentes, poderão permanecer ativas como práticas aceitas mesmo que a política seja formalmente extinta.

APÊNDICE H - Dados obtidos com a primeira ronda do questionário e encaminhada aos especialistas para subsidiar a segunda ronda da pesquisa

1 Apuração dos dados quantitativos da validação das variáveis

Variável	Discordo totalmente %	Discordo parcialmente %	Nem concordo nem discordo %	Concordo parcialmente %	Concordo totalmente %
Finalidade				46	54
Capacidade de gerar valor		15		54	31
Modalidade de intervenção			23	23	54
Grau de influência na conduta				31	69
Grau de influência do mérito		23	8	23	46
Dimensão da implementação		8		38	54
Discrecionabilidade do implementador		7,5	7,5	23	62
Grau de publicização		8	8	8	76
Universalidade da abrangência				25	75
Nível de escolha do servidor			9	45,5	45,5
Interação com outras políticas de gestão			8	25	67

2 Apuração dos dados quantitativos da validação da tipologia

Tipo	Discordo totalmente %	Discordo parcialmente %	Nem concordo nem discordo %	Concordo parcialmente %	Concordo totalmente %
Estruturante	18			27	55
Influência na conduta	18			27	55
Diferenciação	18	9	9	9	55
Apoio à gestão	18	9		18	55

3 Análise dos dados qualitativos em relação à proposta de variáveis

3.1 Variável 1 – FINALIDADE

Concordo totalmente

Essencial, pois o conceito de PP relaciona-se à sua finalidade, lembrando que abrange atividades de outros atores, para além dos políticos e institucionais. As especificidades definidas a partir dos subníveis asseguram mais eficácia na política.

Concordo parcialmente

A concepção de interesse público é muito geral, precisa haver finalidades específicas para além, está pouco claro. Devem ser consideradas, ainda, as características pessoais do servidor, influenciando o exercício das funções públicas. O segundo nível de finalidades específicas deve estar em consonância com o interesse público.

Acrescentaria a finalidade serviço ao cidadão e à sociedade, porque no conceito de interesse público está embutida a ideia de cortes na despesa que não atende à dimensão serviço. O equilíbrio orçamentário seria outro valor para essa variável.

Entendo mais adequado o termo desempenho ou competência no lugar de interesse, pois esse valor é de difícil padronização e mensuração, além do fato de ter forte denotação subjetiva.

ESCLARECIMENTOS

Apesar de todas as políticas públicas visarem, em última análise, o interesse público, a gestão de pessoas como organizadora da relação jurídica e funcional entre o governo e os servidores públicos, pode-se destacar um segundo nível de finalidades mais detalhado, mais específico. Os valores propostos para essa variável espelham essa lógica, passando do objetivo mais concreto de atender ao interesse do servidor (concessão de bolsa de estudo) para o de proporcionar ganhos para a organização, tendo em vista sua estratégia de gestão e características do seu negócio (contratação simplificada de pessoal), até a relação direta com a finalidade de alcançar o interesse público (provimento por concurso público).

Entende-se que o equilíbrio orçamentário proposto se enquadra na ideia de alcance de um objetivo corporativo ou organizacional.

PROPOSTA

Pelo que se depreende das considerações até o momento, a variável FINALIDADE deve permanecer sendo seus valores alterados diante das propostas de melhoria apresentadas por alguns dos senhores que estão respondendo a esta pesquisa:

- a) Promoção de benefício ao servidor
- b) Alcance de objetivo organizacional
- c) Melhoria do serviço ao cidadão

3.2 Variável 2 – CAPACIDADE DE GERAR VALOR

Concordo totalmente

O fator tempo é plausível porque a PP deve ter definido o seu *timing* de implementação e obtenção de resultados. Seria ainda importante esclarecer os termos (curto, médio e longo prazo) para efeito desta pesquisa.

Concordo parcialmente

O conceito de PP independe da questão temporal e a capacidade de gerar valor não é só uma variável temporal, depende mais do grau de consenso alcançado entre os atores sobre o conteúdo da política. Existem outras questões implícitas na “capacidade de gerar valor” para além da temporal.

Discordo parcialmente

Seria melhor construir uma variável sobre o alcance temporal da política, uma dimensão mensurável de impacto da política.

PROPOSTA

Pelo que se depreende das considerações até o momento, apesar da importância a ser dada ao fator tempo na implementação e na geração de valor, essa parece ser uma questão que mais se adequa à dimensão temporal de análise de políticas públicas. E também irá favorecer que os resultados sejam alcançados no curto prazo ou que necessitem de um período mais longo de maturação e ocorrência de outros fatores, bem como interação com outras iniciativas, gerando valor público no longo prazo. Assim, para efeito desta pesquisa, que escolhe embasar sua reflexão na dimensão conteúdo das políticas

públicas, propõe-se a retirada dessa variável, com a finalidade de simplificar o modelo, deixando-o mais aplicável.

3.3 Variável 3 – MODALIDADE DA INTERVENÇÃO

Concordo totalmente

Muito importante, sustentação para as demais dimensões. A forma de intervenção faz parte da política e os três valores sugeridos abordam a dinâmica em gestão de pessoas. Uma categoria social estaria contemplada como estrutural?

Concordo parcialmente

Distinção importante para a diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente da modalidade de intervenção. O grau de intervenção seria dependente do problema que a política pretende solucionar, dos recursos disponíveis e grau de autonomia dos gerentes.

Aditaria a ideia de analisar a modalidade de intervenção sobre a ótica de intensidade: radical (quebra com políticas preexistentes) e incremental (gradualidade e correção de direção).

Nem concordo nem discordo

Os modelos de gestão pública tendem a ser estruturais, todos eles.

ESCLARECIMENTOS

A ideia de modalidade de intervenção sobre a ótica da intensidade (radical ou incremental) apresentada por um dos especialistas em suas considerações não foi explorada aqui, por relacionar-se, segundo a teoria utilizada nesta pesquisa, à dimensão temporal de análise. Destaque-se o modelo do incrementalismo, desenvolvido por Lindblom (1979)⁴⁴, Caiden e Wildavsky (1980)⁴⁵ e Wildavsky (1992)⁴⁶. Para esses autores, a evolução temporal de uma política pública está sujeita às decisões marginais e incrementais, ou seja, os investimentos já realizados em uma direção, por força de decisão tomada no passado em relação a um problema público que estava na agenda, e os resultados parciais alcançados

⁴⁴ Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Pub Adm Rev*, (39), 517-526.

⁴⁵ Caiden, N. & Wildavsky, A. (1980). *Planning and budgeting in developing countries*. New York: John Wiley, 1980.

⁴⁶ Wildavsky, A. (1992). *The policy of budgetary process*. Boston: Little and Brown, 2 ed.

com a implementação de uma política exercem pressão para sua manutenção no tempo. Tal modelo analítico também pode ser sustentado pelo neoinstitucionalismo histórico das “políticas herdadas” citadas por Leite e Flexor (2006)⁴⁷ e pelo modelo do Equilíbrio Interrompido elaborado por Baumgartner e Jones (1993)⁴⁸, que salienta que o macroprocesso de elaboração de políticas públicas passa por ciclos de mero avanço incremental e ciclos de modificações radicais que ocorrem em períodos de instabilidade.

Uma intervenção será considerada estrutural quando for alicerce para outras políticas ou a formatação de algum ponto central da relação jurídica do governo com seus servidores; será gerencial quando se relaciona a instrumentos que viabilizem ou melhorem a gestão das capacidades dos servidores; e será estratégica quando o principal propósito for dar suporte ao alcance da estratégia organizacional.

PROPOSTA

Pelo que se depreende das considerações até o momento, tendo em vista a alta concordância com a variável, propõe-se que ela seja mantida para a construção da tipologia.

3.4 Variável 4 – GRAU DE INFLUÊNCIA A CONDUTA

Concordo totalmente

O sentido de gestão de pessoas está centrado na capacidade de mobilizar, coordenar, induzir atitudes e comportamentos dos indivíduos. Influência no comportamento humano na direção desejada pela organização, levar os destinatários a fazer o que se pretende.

Concordo parcialmente

Distinção importante para a diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente do grau de influência a conduta. A prática da política depende daqueles encarregados de executá-la e traduzir em comportamentos eficazes.

⁴⁷ Leite, S. & Flexor, G. (2006). *Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. Recuperado de: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao>.

⁴⁸ Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Será que existe evidência que demonstre que é a organização quem determina a direção da conduta dos recursos humanos?

Concordo com a importância dessa variável, desde que não resulte em constrangimentos de análise comportamental individualizada.

PROPOSTA

Pelo que se abstrai das considerações até o momento, essa variável é importante e deve ser mantida sua consideração para a construção da tipologia, mas propõe-se a sua associação à variável grau de influência do mérito, uma vez que o mérito decorre de uma conduta adotada anteriormente pelo servidor, que culmina em seu reconhecimento.

3.5 Variável 5 – GRAU DE INFLUÊNCIA DO MÉRITO

Concordo totalmente

Extrema importância para motivar comportamentos e atitudes.

Concordo parcialmente

Desejável em todas as circunstâncias, mas difícil de ser absorvida, sendo que nem sempre a política permite o reconhecimento do mérito.

O termo “mérito” permite interpretações que podem enfraquecer uma política e sua implementação.

Nem concordo nem discordo

Não vejo nas PPs essa capacidade de reconhecimento do mérito, contudo, devem deixar espaço para o reconhecimento que é feito pela gestão e não pela política.

Discordo parcialmente

Não vejo relação na distinção da PP.

Tem que ser complementada pela atuação gerencial que garante o reconhecimento do mérito na cadeia de informação da organização. O mérito individual é importante, mas o que dizer dos esforços coletivos?

PROPOSTA

Pelo que se infere das considerações até o momento, essa variável é importante e deve ser mantida sua consideração para a construção da tipologia, mas será absorvida pela variável influência na conduta, na medida em que políticas de reconhecimento do mérito têm o propósito de influenciar a conduta do servidor para que seja merecedor do mérito (reconhecimento de esforço pessoal que leva a desempenho melhor, quantitativamente ou qualitativamente, acarretando distinção do indivíduo em relação ao grupo).

3.6 Variável 6 – DIMENSÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

Concordo totalmente

Aspecto muito importante, contudo, alerta-se para que não se padronize essa dimensão, devendo-se entender que cada caso é particular, devido às características do implementador.

Influencia no empenho dos funcionários e administradores na definição e execução das políticas e determina a quem caberá tomar decisões.

Concordo parcialmente

Distinção importante para diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente do estilo de implementação. A análise de como se dá a estruturação e gestão da PP será sempre importante.

O uso do termo “dimensão” não parece ser o mais apropriado, talvez fosse mais apropriado utilizar “grau de direção” ou “amplitude”.

Para uma mesma política, pode existir diferenciação da dimensão entre a regulamentação e a adoção de práticas, efetiva implementação.

ESCLARECIMENTOS

Essa variável relaciona-se diretamente à melhor estratégia de implementação a ser adotada para cada tipo de política, visando minimizar problemas e potencializar o alcance das políticas. Centralização ocorre quando o processo e as ações de implementação da política são comandados por uma unidade central forte. A implementação compartilhada se verifica quando o sucesso da política depender do envolvimento da unidade central normatizadora e dos órgãos implementadores com visões e alcance complementares. E a

descentralizada quando apenas emanam da unidade central as diretrizes, cabendo aos órgãos as ações de implementação.

PROPOSTA

Pelo que se percebe das considerações até o momento, essa variável é importante e deve ser mantida sua consideração para a construção da tipologia. Propõe-se a sua associação à variável discricionariedade do implementador como forma de explicitar a intenção de se medir a fase de implementação e não a de regulamentação da política pública, como pode ter transparecido anteriormente, passando a ter a nomenclatura de característica da implementação.

3.7 Variável 7 – DISCRICIONARIEDADE DO IMPLEMENTADOR

Concordo totalmente

Tem reflexos muito importantes na definição das políticas públicas e nas escolhas dos comportamentos mais adequados à satisfação da necessidade pública; cada caso é particular devido às características do implementador.

Concordo parcialmente

Distinção importante para diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente da discricionariedade do implementador.

A discricionariedade relaciona-se ao grau de confiança dos atores políticos e a autonomia para tomar decisões, podendo acarretar arbitrariedades.

Nem concordo nem discordo

A variável é importante, mas PP de gestão de pessoas não deveria depender da discricionariedade do implementador.

ESCLARECIMENTOS

Será baixa a discricionariedade quando as normas que explicitam a política forem bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando margem para interpretações e escolhas. E será média ou alta a discricionariedade quanto mais vagos forem os

normativos, deixando ao implementador margens cada vez maiores de julgamento na implementação.

PROPOSTA

Pelo que se depreende das considerações até o momento, essa variável é importante e deve ser mantida sua consideração para a construção da tipologia. Contudo, propõe-se a sua associação à variável dimensão da implementação, sob a nova nomenclatura de característica da implementação. Tem o propósito de explicitar a intenção de se medir a fase de implementação e a importância da atuação gerencial, das escolhas e tendências valorizadas no estilo gerencial adotado.

3.8 Variável 8 – GRAU DE PUBLICIZAÇÃO

Concordo totalmente

Os efeitos da publicização de uma política pública parecem, às vezes, ser mais importantes que os efeitos de sua implementação, inclusive se constitui de uma forma de comunicação com os administrados.

A publicização será em menor ou maior escala, dependendo dos destinatários a abranger. A publicização relaciona-se ao conteúdo e ao propósito das PP, mas vai além e relaciona-se à transparência. Deve-se incluir nessa variável o estilo de promoção que se pretende dar à PP.

Concordo parcialmente

O termo “publicização” pode ser usado para divulgação da política ou para transparência de resultados, buscando retorno social e legitimidade. Qual conceito foi utilizado aqui?

Nem concordo nem discordo

Não sei se deveria ser considerada uma variável de conteúdo de PP.

Discordo parcialmente

Não vejo relação dessa variável com as PPs.

ESCLARECIMENTOS

O que se pretendia com essa variável é exatamente perceber a diferenciação que é dada à publicidade de cada política pública de gestão de pessoas, uma vez que a publicização em si já é um atributo forçoso de toda política pública. Assim, algumas políticas deverão ter mais publicidade que outras, tendo em vista o seu propósito e o seu conteúdo, assumindo os valores baixo, médio ou alto conforme seja o destaque dado a essa publicidade, os possíveis impactos na vida funcional do servidor e a abrangência do público que pretende atingir.

PROPOSTA

Pelo que se depreende das considerações até o momento, a publicização das PPs é uma dimensão importante a ser considerada, mas percebe-se que ela tem mais relação com a estratégia de implementação da política e divulgação dos seus resultados, sendo uma consequência da dimensão conteúdo e não um conteúdo em si. Portanto, propõe-se a retirada dessa variável, com a finalidade de simplificar o modelo, deixando-o mais aplicável e apropriado à dimensão conteúdo das políticas públicas que se está adotando para esta pesquisa.

3.9 Variável 9 – UNIVERSALIDADE DA ABRANGÊNCIA

Concordo totalmente

Importante o tema da cobertura da PP que se relaciona à sua universalização e isonomia. Pressupõe, ainda, a transparência e eficácia na organização.

Pode incidir sobre todo o sistema, expectativas e comportamentos dos recursos humanos ou não (baixa, média e alta).

Concordo parcialmente

Distinção importante para diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente da universalidade da abrangência. Existem PPs que podem ter alcance essencialmente restrito a certos grupos.

ESCLARECIMENTOS

Em tese, o que se imagina é que as políticas de gestão de pessoas irão ser aplicadas a todos os servidores indistintamente, é a ideia da isonomia de direitos iguais. Elas irão tratar igualmente as pessoas na medida de sua igualdade, conceito que pode ser utilizado para criar três faixas de valores para essa variável. A restrição de aplicação de uma política a pequenos grupos não lhe tira a isonomia, desde que todos que pertençam ao grupo sejam alcançados por ela.

PROPOSTA

Pelo que se nota das considerações até o momento, tendo em vista a alta concordância com a variável, propõe-se que ela seja mantida para a construção da tipologia.

3.10 Variável 10 – NÍVEL DE ESCOLHA DO SERVIDOR

Concordo totalmente

As PPs de gestão de pessoas devem ser centradas nas pessoas, o tema da participação é fundamental, estando subjacente a outras variáveis. Deverá sempre estar explícito na PP a qual tipo de coerção o destinatário está sujeito.

Concordo parcialmente

Distinção importante para diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente do mecanismo de indução do comportamento.

O grau de coerção dependerá da própria tipologia de políticas e pode ser variado, dependendo dos objetivos a alcançar. O termo coerção pode transmitir ideia de imposição e não de livre escolha do servidor.

ESCLARECIMENTOS

Relaciona-se ao nível de escolha do servidor em participar ou não das políticas de gestão de pessoas, em sofrer os seus impactos ou em colaborar com o alcance dos resultados pretendidos com a política. Considerou-se essa variável determinante para a diferenciação dessas políticas, na medida em que se relaciona ao grau de coerção contido em seu conteúdo. Assim, o grau de arbítrio do servidor será valorado segundo a capacidade

de coerção embutida no conteúdo da política, variando entre baixa, média ou alta e interferindo em sua finalidade de orientação da conduta e do comportamento do servidor.

PROPOSTA

Pelo que se apura das considerações até o momento, essa variável é importante e deve ser mantida sua consideração para a construção da tipologia, podendo ser associada a outras variáveis para tornar a proposta mais simplificada e direta. Propõe-se a sua associação às variáveis influência a conduta e influência do mérito, que se relacionam diretamente à indução de atitudes e a comportamentos dos indivíduos.

3.11 Variável 11 – INTERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS DE GESTÃO

Concordo totalmente

Grande relevância, mas pode ser inócuo achar sinergias artificiais que acabam por confundir a ação e fazer perder o foco da PP. Uma política de gestão sempre irá influenciar a outra, em menor ou maior medida, influência boa ou má.

Concordo parcialmente

Distinção importante para diferenciação, apesar do conceito de PP ser independente do grau de integração com outras políticas. Dependerá da configuração político-institucional na atribuição de poderes aos decisores das PPs de gestão de pessoas.

O termo “influenciar” pode sugerir que há sobreposição de políticas.

ESCLARECIMENTOS

Pelo que se entende das considerações até o momento, essa variável é importante, mas percebe-se que as políticas de gestão de pessoas são, na verdade, um conjunto imbricado de estratégias e programas desenvolvidos pelo governo visando disciplinar a relação de emprego estabelecida e coordenar a atuação dos servidores públicos para o alcance dos resultados pretendidos. Portanto, a interação é uma condição presente em todas as PPs de gestão de pessoas, sendo um fator importante, porém fraco para o propósito de diferenciação.

PROPOSTA

Assim, com a finalidade de simplificar o modelo, deixando-o mais aplicável e apropriado, propõe-se a retirada dessa variável sem, contudo, desconsiderar a interação como um fator importante na análise de políticas públicas de gestão de pessoas.

3.12 Novas variáveis propostas a partir da análise das sugestões dos especialistas

	Variável	Valores		
1	Finalidade a atender	Promoção de benefício ao servidor	Alcance de objetivo organizacional	Melhoria do serviço ao cidadão
2	Modalidade de intervenção	Estrutural	Gerencial	Estratégica
3	Influência na conduta	Baixa	Média	Alta
4	Característica da implementação	Centralizada	Compartilhada	Descentralizada
5	Universalidade da abrangência	Baixa	Média	Alta

4 Análise dos dados qualitativos em relação à proposta de tipologia

4.1 Tipo 1 – POLÍTICA ESTRUTURANTE

Concordo totalmente

Uma política é estruturante quando é comandada por uma unidade central forte, é muito baixa a discricionariedade do implementador, o grau de arbítrio do servidor é baixo e o grau de publicização ou para a universalidade da abrangência é alta.

O que é estruturante é algo que se pretende se mantenha sólido e sustentável, logo, uma política estruturante deverá ser o apoio às restantes políticas, não havendo, por isso, lugar para grandes flexibilidades ou subjetividades.

Concordo com a tipificação, porém, o discurso em certo trecho está algo ambíguo e contraditório. Por ser estruturante e o servidor, voluntariamente, aceitar as regras do sistema em que se candidatou, destoa do princípio proposto nessa categoria. Acrescento certa falta de vínculo com a dimensão sociedade na descrição dessa categoria.

ESCLARECIMENTOS

As políticas classificadas no tipo estruturante seriam aquelas que basicamente regulamentam a relação jurídica do governo com os servidores/trabalhadores públicos por meio dos quais a ação e a prestação de serviço ao cidadão acontecem.

Concordo parcialmente

A descentralização da administração pública permite alguma discricionariedade do implementador. Julgo pertinente a identificação do regime de mobilidade.

Não há dúvidas de que são necessárias regras claras para se implementar qualquer política. Por outro lado, deve-se possibilitar determinado grau de discricionariedade ao implementador, uma vez que as organizações possuem características específicas/distintas que devem ser consideradas.

ESCLARECIMENTOS

O que se pretendeu explicar foi que as políticas do tipo estruturante de determinado governo, tais como a estruturação por carreiras, o regime de vínculo e emprego e os direitos e deveres, são de baixa discricionariedade no momento de sua implementação, por serem comandadas por uma unidade central forte e serem regulamentadas por normas bem detalhadas quanto à sua aplicação.

Discordo totalmente

Uma tipologia tem que ser simples, de preferência bidimensional. Foram agregadas várias variáveis, sugiro escolher duas ou no máximo três variáveis para gerar quatro tipos de políticas públicas.

O texto está muito abrangente, extenso e vago, deveria ser simples e direto.

4.2 Tipo 2 – POLÍTICA DE INFLUÊNCIA NA CONDUTA

Concordo totalmente

Concordo que existem mecanismos ou medidas políticas que influenciam a conduta das pessoas: avaliação do desempenho, remuneração variável, prêmios de produtividade.

Quando uma política pretende levar os destinatários a adotar determinada conduta, quer seja por meio de incentivos ou reconhecimento, mesmo não cabendo ao destinatário a decisão de participar ou não dos seus impactos, isso configura uma política de influência na conduta.

As organizações criam estratégias para influenciar o comportamento de seus membros, que muitas vezes acabam por adoecê-los no decorrer da vida funcional.

Concordo parcialmente

Podem existir especificidades (tipos e estilos de liderança, por exemplo) que condicionam pelo menos parcialmente a política de influência na conduta.

Sugiro que as políticas classificadas como de influência na conduta atuam, ainda, na manutenção, vitalização e mudança da cultura organizacional. Pergunto se esse tipo de política, por ser universal, não deveria ter implementação centralizada.

ESCLARECIMENTOS

A característica desse tipo de política de ter implementação descentralizada ou compartilhada deve-se ao fato de ser fortemente ligada à conduta e à cultura organizacional, as quais se expressam de forma diferenciada em cada ambiente.

Discordo totalmente

Uma tipologia tem que ser simples, de preferência bidimensional. Foram agregadas várias variáveis, sugiro escolher duas ou no máximo três variáveis para gerar quatro tipos de políticas públicas.

O texto está muito abrangente, extenso e vago, deveria ser simples e direto.

ESCLARECIMENTOS

A política de influência na conduta é exatamente aquela que irá determinar algumas diretrizes para influenciar a conduta dos servidores de forma macro, como política, mas sempre vai ser dependente da atuação do gerente local e, para isso, será compartilhada a sua implementação.

4.3 Tipo 3 – POLÍTICA DE DIFERENCIAÇÃO

Concordo totalmente

A política de diferenciação é determinante do mérito das pessoas numa instituição.

Quando uma política conjuga a influência no mérito e na conduta, colocando os destinatários em diferentes patamares, fazendo, assim, um reconhecimento de mérito, isso configura uma política de diferenciação.

Concordo parcialmente

Não percebo por que se considera apenas um valor médio a variável de influência na conduta. A minha expectativa é de que assumisse um valor alto, contudo, concordo plenamente com a atribuição de valor baixo à discricionariedade do implementador.

Nem concordo nem discordo

Ainda que necessárias as políticas de diferenciação, existem fatores econômico-financeiros que restringem habitualmente a clara aplicação desse tipo de política.

Discordo totalmente

Uma tipologia tem que ser simples, de preferência bidimensional. Foram agregadas diversas variáveis, sugiro escolher duas ou no máximo três variáveis para gerar quatro tipos de políticas públicas.

O texto está muito abrangente, extenso e vago, deveria ser simples e direto.

ESCLARECIMENTOS

A proposição dos tipos refere-se à classificação teórica das diversas políticas de gestão de pessoas em uma tipologia própria. Não se pretende com este trabalho avaliar a capacidade dos governos de implementação, mas, antes, identificar que, se um governo adota uma política de pagamento de gratificações por exercício de funções especiais ou concede bolsa de estudos para um servidor, por exemplo, estará aplicando uma política de diferenciação.

4.4 Tipo 4 – POLÍTICA DE APOIO À GESTÃO

Concordo totalmente

A adoção de políticas de apoio à gestão deve ser geral, deixando sempre alguma margem de decisão ao implementador, visando melhorar a gestão de recursos em situações diferenciadas.

Se uma política está diretamente relacionada à melhor gestão da capacidade dos seus destinatários, estando direcionada apenas para um grupo de destinatários (abrangência diminuta) cujo grau de discricionariedade do implementador é muito alto, então estamos perante uma política de apoio à gestão.

É importante destacar os limites entre esse tipo de política e as políticas estruturantes.

Concordo parcialmente

Entre as políticas de apoio à gestão, não parece que possamos incluir as políticas identificadas nesse tipo, mas todas as que ajudem o vértice estratégico da organização a tomar as decisões estratégicas.

Discordo totalmente

Uma tipologia tem que ser simples, de preferência bidimensional. Foram agregadas diversas variáveis, sugiro escolher duas ou no máximo três variáveis para gerar quatro tipos de políticas públicas.

O texto está muito abrangente, extenso e vago, deveria ser simples e direto.

ESCLARECIMENTOS

Cabe ressaltar que todos os quatro tipos criados referem-se às políticas públicas de gestão de pessoas e propõem-se a definir uma proposta de como se podemos descrever seu conteúdo e caracterizar sua finalidade básica. No caso da política de apoio à gestão, pretende-se identificar um tipo no qual se enquadrem políticas destinadas a promover melhor gestão do corpo de servidores para alcançar objetivos corporativos, não somente as decisões estratégicas.

APÊNDICE I - Dados obtidos com a segunda ronda do questionário e encaminhada aos especialistas para subsidiar a terceira ronda da pesquisa

1 Apuração dos dados quantitativos da validação da tipologia

Tipo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Estruturante		10%	20%	20%	50%
Influência na conduta		10%		30%	60%
Diferenciação			10%	30%	60%
Apoio à gestão		10%	20%	30%	40%

2 Análise dos dados qualitativos, considerações e argumentos apresentados pelos especialistas em relação à proposta de tipologia

2.1 Tipo 1 – POLÍTICA ESTRUTURANTE

Concordo totalmente

O peso da política estruturante deve ser considerável no que toca ao apoio às restantes políticas, devendo, por isso, ter abrangência universal, balizando os limites da discricionariedade.

Concordo parcialmente

Se essa política é tão universal, como fica o ponto da isonomia, tratar igual os iguais? Penso que essa política tem mais força quanto menos políticas existirem, ou seja, for apenas um guarda-chuva para que, em determinado nível, haja discricionariedade do implementador.

Creio que a afirmação "[...] sendo muito baixa a discricionariedade do implementador, uma vez que as normas que explicitam a política são bem detalhadas quanto à sua aplicação, não deixando muita margem para interpretações e escolhas" não deveria ser entendida de forma tão radical. Sempre haverá, com maior ou menor grau, certa intervenção do gestor/ executor.

ESCLARECIMENTOS

O que se pretendeu explicar foi que as políticas do tipo estruturante de determinado governo, tais como a estruturação por carreiras, o regime de vínculo e emprego, os direitos e deveres, são de baixa discricionariedade no momento de sua implementação. Contudo, sempre haverá a intervenção dos gerentes, mesmo que em reduzido grau, para o caso das políticas estruturantes, que são regulamentadas por normas bem detalhadas quanto à sua aplicação.

2.2 Tipo 2 – POLÍTICA DE INFLUÊNCIA NA CONDUTA

Concordo totalmente

Bem argumentada e clara, o que reforça o comentário feito na política anterior (estruturante), ou seja, deve haver universalidade na figura de um guarda-chuva, porém, com aberturas em nível macro e micro, como escrito nessa política de influência na conduta.

Acrescentaria as ações de informação, de desenvolvimento e formação de RH, constituição de redes de partilha de informação sobre resultados e dificuldades na implementação da política, como incentivo a caminhar na direção pretendida.

Uma política que influencie uma conduta garante, à partida, a eficácia dessa política, na medida em que encoraja o servidor a ter o comportamento esperado pelo governo (na obtenção dos resultados pretendidos).

Concordo parcialmente

Tenho dúvidas na inclusão nessa categoria das modalidades: "contratação de estagiários profissionais".

ESCLARECIMENTOS

A política de influência na conduta é exatamente aquela que irá determinar algumas diretrizes para influenciar a conduta dos servidores e a mudança cultural de forma macro. Como política, sempre vai ser dependente da atuação do gerente local e, para isso, será compartilhada a sua implementação.

Parece interessante a ideia de mudar a classificação da política de contratação de estagiários profissionais para o tipo: política de apoio à gestão.

2.3 Tipo 3 – POLÍTICA DE DIFERENCIAÇÃO

Concordo totalmente

Uma política de diferenciação influencia o desempenho do servidor, pelo que as regras devem ser bem claras para assegurar a imparcialidade no reconhecimento do esforço individual de cada servidor, mas não descurando a especificidade das unidades locais e seus objetivos.

Concordo parcialmente

Concordo com a política, porém, a redação está dúbia, com abertura a várias interpretações e pouco clara. "[...] dependem em alguma medida" (qual a régua?); "[...] mas os resultados pretendidos em relação ao interesse do governo não são tão expressivos" (então... interesse de quem, além da sociedade e cidadão)?

Evolução de carreira seria estruturante? Tradicionalmente a mobilidade de carreira no setor público com características de evolução está ligada à mudança do vencimento básico. A exceção é quando estamos falando de carreira gerencial, entendo eu.

Tenho dúvidas sobre a inclusão nessa categoria de "movimentação entre carreiras".

ESCLARECIMENTOS

A proposição dos tipos refere-se à classificação teórica das diversas políticas de gestão de pessoas em uma tipologia própria. Não se pretende com este trabalho avaliar a capacidade dos governos de implementação, mas, antes, identificar que, se um governo adota uma política de pagamento de gratificações por exercício de funções especiais ou concede bolsa de estudos para um servidor, por exemplo, estará aplicando uma política de diferenciação.

Sim, em última análise, toda política tem a finalidade de promover o interesse público, mas nesta proposta de tipologia pretendem-se encontrar alguns fatores que diferenciem as diversas políticas de gestão de pessoas em relação ao seu conteúdo.

O descritivo da política de diferenciação salienta que as suas consequências não são produto apenas do comportamento do servidor, mas sofre influência também do gerente que reconhece o seu mérito. Quanto à expressão dos resultados para o interesse do governo, o que se pretendeu esclarecer é que esses são indiretos e não inexpressivos, porque toda política ao fim pretende melhorar a capacidade do governo de responder os

interesses do cidadão. Entendo que seria interessante alterar um pouco a redação para esclarecer melhor esses pontos.

A política de carreira e vencimento básico seria, sim, estruturante, mas a política de evolução na carreira define os atributos do servidor para progredir e busca valorizar a diferenciação utilizando-se a apreciação do esforço pessoal e do desempenho acima da média, reconhecendo a importância da capacitação profissional.

2.4 Tipo 4 – POLÍTICA DE APOIO À GESTÃO

Concordo totalmente

Política clara, bem expressa. Porém, não há um alinhamento com a política estruturante, confirmando minha crítica expressa naquela variável.

Estamos perante uma política de apoio à gestão sempre que esta compromete e influencia a orientação de uma organização; e o seu sucesso dependerá sempre da forma e da força como a mesma será implementada.

Concordo parcialmente

A formação de dirigentes e o estabelecimento de uma alta função pública é estruturante e estratégica. Não me parece que seja mero apoio à gestão.

Nem concordo nem discordo

Não compreendo muito bem em que mobilidade especial. Pode ser um exemplo desse tipo e não de uma política de diferenciação, por exemplo.

ESCLARECIMENTOS

Cabe ressaltar que todos os quatro tipos criados referem-se às políticas públicas de gestão de pessoas e propõem-se a definir uma proposta de como podemos descrever seu conteúdo e caracterizar sua finalidade básica. No caso da política de apoio à gestão, pretende-se identificar um tipo no qual se enquadrem políticas destinadas a promover melhor gestão do corpo de servidores para alcançar objetivos corporativos, não somente as decisões estratégicas, e assim ter condições de oferecer melhor serviço público.

A formação de dirigentes e a mobilidade especial são instrumentos ou práticas que visam dotar a organização de servidores mais bem preparados para o exercício da função

pública. Desenvolver ou utilizar melhor as competências técnicas e gerenciais existentes na organização são a base para uma boa gestão dos processos de trabalho e da estratégica.

2.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

2.5.1 Ações ou políticas de capacitação, elevação de escolaridade, etc. não estão, a meu ver, bem colocadas como exemplos de políticas de apoio à gestão. A formação, profissionalização, desenvolvimento de capacidades dos servidores são um fim em si mesmas e não apenas apoio à gestão. Valorização das pessoas e não da gestão, principalmente.

ESCLARECIMENTOS

Essas políticas são de apoio à gestão, pois visam dotar a organização de servidores com as competências necessárias aos processos de trabalho, as quais serão gerenciadas para alcance dos resultados.

2.5.2 Acredito em duas linhas que poderiam: a) ou serem abarcadas por uma das já criadas; b) ou gerar outra classificação. São elas: a) política de inovação e gestão de mudanças, para preparo constante de atualização e rápida resposta às mudanças sociais, tecnológicas, etc.; b) política de desempenho de atividades, em níveis pessoais, da classe profissional, da unidade de trabalho e do Estado, em consonância com as políticas do governo e da sociedade.

ESCLARECIMENTOS

As políticas de inovação e gestão da mudança não foram classificadas, por não terem sido consideradas como políticas de gestão de pessoas, foco do trabalho, apesar de serem influenciadas e agirem de certa forma sobre as pessoas. A política de desempenho foi classificada como de influência na conduta.

2.5.3 Desculpe-me se perdi a citação de alguma destas, anteriormente, mas acho que caberia talvez avaliar: aposentadoria, desligamento (pdv), avaliação de potencial, licenças e qualidade de vida.

2.5.3 As citadas já são suficientes. Apenas cito as políticas relacionadas a aposentadorias, licenças e pensões, que não sei classificar. Diferenciação??

ESCLARECIMENTOS

Licenças e avaliação de potencial foram classificadas como estruturante e de influência na conduta, respectivamente. As políticas de aposentadoria e desligamento, a meu ver, seriam políticas estruturantes.

2.5.4 Exemplos: política estruturante - regime de emprego e vinculação, carreiras e remunerações, consagração de alta função pública, que consubstancie uma rede, guardiã dos valores partilhados de serviço e capacidade de gestão em rede de problemas complexos. Política de influência na conduta: formação generalizada num determinado domínio, por exemplo, avaliação de desempenho para avaliadores e avaliados. Política de diferenciação: gestão das carreiras e das equipas tendo-se em conta o mérito individual ou de equipa política de apoio à gestão: gestão e implementação das regras de mobilidade, divulgação simplificada e apoio técnico em atividades complexas, como técnicas de recrutamento, sistemas de informação adequados à gestão centralizada e descentralizada.

ESCLARECIMENTOS

Entre essas políticas citadas, as únicas sugestões que estão em desacordo com a classificação apresentada na tipologia são a política de capacitação e a de recrutamento. A primeira foi classificada neste trabalho como de apoio à gestão, por ter geralmente como principal finalidade a formação técnica e gerencial dos servidores para o melhor desempenho de suas funções. A capacitação também pode ser utilizada para o desenvolvimento de novas condutas. O recrutamento principal do serviço público foi chamado, neste trabalho, de concurso público e classificado como política estruturante. Já as técnicas de recrutamento interno para ocupação de cargos comissionados e funções poderiam, sim, ser classificadas como de apoio à gestão.

APÊNDICE J - Dados qualitativos obtidos com a terceira ronda do questionário

Dados qualitativos, considerações e argumentos apresentados pelos especialistas em relação à proposta de tipologia.

Tipo 1 – POLÍTICA ESTRUTURANTE

Concordo totalmente

Nas sociedades modernas a regulamentação das políticas públicas é forte, pelo que a discricionariedade da sua aplicação é naturalmente fraca.

Concordo parcialmente

Deve-se pensar na diferenciação entre política macrogovernamental de recursos humanos e política organizacional (referente a cada organização). Muitos dos exemplos se aplicam à política macrogovernamental e podem ser aplicados nas organizações de um poder. Contudo, as estruturas de carreiras dependem, muitas vezes, de cada órgão e, neste caso, são fragmentadas – política organizacional. Se se utilizar a tipificação de política estruturante, deve-se descrever o *locus* macrogovernamental e o *locus* organizacional.

Concordo que a política é estruturante quando é comandada por uma unidade central forte e é muito baixa a discricionariedade do implementador.

Concordo com o princípio da universalidade e abrangência de alguns temas, porém, a redação inicial "alicerce para as políticas dos demais tipos [...]" pode ser um contrassenso no entendimento da política da diferenciação, por exemplo. Assim, acho melhor a) restringir a alguns temas de gestão pessoas (regime de emprego e vínculo, direitos e deveres, etc., ou seja, aqueles com sólido embasamento legal).

Tipo 2 – POLÍTICA DE INFLUÊNCIA NA CONDUTA

Concordo totalmente

Na sua descrição deve considerar a ênfase comportamental (e informal) do ambiente organizacional, para além dos instrumentos mecânicos (e formais).

Concordo que existem mecanismos ou medidas políticas que influenciam a conduta dos recursos humanos: avaliação do desempenho, remuneração variável, prêmios de produtividade, etc.

Concordo parcialmente

Apesar da proposta em relação à remuneração variável ser de influenciar a conduta, acredito que ainda não conseguimos fazer com que o servidor faça esse tipo de análise, principalmente em relação ao prêmio por produtividade.

A avaliação do desempenho nas organizações públicas encontra-se muito direcionada para alinhar os objetivos fixados aos trabalhadores e aos serviços em conformidade com as respectivas missões. No entanto, por motivos vários, entre os quais se destaca a falta de recursos financeiros, não há praticamente lugar a políticas de incentivo.

Para elevada abrangência, creio ser importante especificar nessa descrição a necessidade de uma métrica como um parâmetro consensado, ou seja, saber qual é a régua de mensuração, como pressuposto de influência (sem saber o que se cobra, como se influencia um comportamento?).

Tipo 3 – POLÍTICA DE DIFERENCIAÇÃO

Concordo totalmente

Reforço o comentário feito para a segunda política. Acredito que, dessa forma, se complementam e retroalimentam. No estado atual, pode haver conflitos de pressupostos (abrangência universal x particular).

Concordo parcialmente

Deve-se relativizar a diferenciação por mérito baseada tão somente no concurso público (tradicional). Podem-se ter outras formas de preenchimento de cargos com regras claras, mas baseada em avaliação subjetiva (quando se avalia competência e não qualificação) que não seja o concurso público (tradicional). Pensar nas inovações de RH para preenchimento de cargo em comissão a partir de competências tecnopolíticas.

A política da diferenciação é uma variável determinante do mérito dos recursos humanos numa instituição, mas o tempo e esforço para as implementar acaba por ser um obstáculo.

Tipo 4 – POLÍTICA DE APOIO À GESTÃO

Concordo totalmente

Adiaria nos exemplos: a formação profissional (e não só de dirigentes) as políticas de comunicação e informação, a constituição de redes e as diferentes técnicas e procedimentos de recrutamento e seleção.

Trata-se de políticas que não ferem o quadro normativo e, se bem definidas, utilizam poucos recursos financeiros.

Concordo parcialmente

Entre as políticas de apoio à gestão não me parece que possamos incluir as políticas identificadas, mas só aquelas que ajudem os dirigentes da organização a tomar as decisões estratégicas.

Por se pensar em políticas de gestão de pessoas em organizações públicas (que, em geral, contam com milhares de servidores), essa política pode abrir "exceções", ou seja, fragilizar ou ser fragilizada, frente às demais. Penso que mudando a redação (obviamente, o pressuposto) para interconexões de decisões gerenciais (como uma rede de ações), evita-se o caso isolado que, em progressão numérica, pode se transformar em colcha de retalhos (diferente de interconexões). Assim, sugiro refletir sobre "decisões gerenciais isoladas [...] alta discricionariedade do implementador" como um campo de atuações que dificultam a gestão organizacional do conhecimento (e práticas, resultados, etc. etc.).