UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LARA LOPES MORAES

**Des(Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no
Serviço Público: uma análise da implementação da carreira de Especialista
em Políticas Públicas no Estado de São Paulo**

São Paulo
2017

LARA LOPES MORAES

**Des(Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no
Serviço Público: uma análise da implementação da carreira de Especialista
em Políticas Públicas no Estado de São Paulo**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora 06 dia junho de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Fernando de Souza Coelho

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Moraes, Lara Lopes

Des(Integração) entre os subsistemas de Recursos Humanos no ingresso no serviço público : uma análise da implementação da carreira de especialista em Políticas públicas no Estado de São Paulo / Lara Lopes Moraes ; orientador, Fernando de Souza Coelho. – 2017
119 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas. 2. Carreira no serviço público. 3. Serviço público. 4. Administração de recursos humanos. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.6098161

Nome: MORAES, Lara Lopes

Título: **Des(Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no Serviço Público:** uma análise da implementação da carreira de Especialista em Políticas Públicas no Estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovada em: 06 / 06 / 2017

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cecília Olivieri

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Evelyn Levy

Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena

RESUMO

MORAES, Lara Lopes. **Des(Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no Serviço Público:** uma análise da implementação da carreira de Especialista em Políticas Públicas no Estado de São Paulo. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão Corrigida.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar, à luz da integração e desintegração da gestão pública, a implementação do sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo (EPP-SP), por meio da descrição de seus processos e de sua análise do seu alinhamento e/ou fragmentação. O sistema de ingresso investigado engloba três grandes subsistemas: Recrutamento e Seleção, Integração e Acolhimento, e Finalização do Estágio Probatório, os quais são pautadas pelo planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários, e pela alocação organizacional, nas quais os ingressantes irão desempenhar as atividades previstas. Com intento de se obter uma descrição detalhada do sistema de ingresso da carreira em análise, o trabalho segue uma abordagem qualitativa, tendo como principal método o estudo de caso, apoiado em duas técnicas de coleta de dados, quais sejam: a pesquisa documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave. Verificou-se aspectos de integração e a desintegração nos processos presentes no sistema de ingresso no serviço público da carreira de EPP-SP; de um lado, o desalinhamento entre o planejamento de recursos humanos e a avaliação de desempenho do estágio probatório, bem como entre o curso de formação e a alocação dos gestores; e, por outro lado, no que tange à integração do sistema, identificou-se a associação entre o planejado para carreira e a estrutura da seleção dos candidatos.

Palavras-chave: Sistema de Ingresso, Especialista em Políticas Públicas, Gestão de Pessoas.

ABSTRACT

MORAES, Lara Lopes. **Dis(integration) between the Human Resources Subsystems at Admission into Public Service:** an analysis of the implementation of the career of Public Policies Specialist in the State of São Paulo. 2017. 107 p. Dissertation (Master of Public Policy Management) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Corrected Version.

The objective of this work is to analyze, in the light of the integration and disintegration of public management, implementation of the admission system of the career of the Public Policies Specialist of the São Paulo State Government (PPS-SP), through the description of its processes and their analysis of their alignment and/or fragmentation. The admission system studied comprises three major subsystems: Recruitment and Selection, Integration and Reception, and Completion of the Probationary Stage, which are guided by the contracting planning, which establishes the quantitative and qualitative personnel required, and by the organizational allocation, in which the entrants will perform the planned activities. In an attempt to obtain a detailed description of the career admission system under analysis, the work follows a qualitative approach, having as main method the case study, supported by two data collection techniques, which are: documentary research and Semi-structured interviews with key informants. It was verified aspects of integration and disintegration in the processes present in the system of entry into the public service of the PPS-SP career; on the one hand, the misalignment between the human resources planning and the performance evaluation of the probationary stage, as well as between the training course and the allocation of the managers; and, on the other hand, with regard to the integration of the system, was identified the association between career planning and the structure of candidate selection.

Keywords: Admission System, Public Policy Specialist, People Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Sistema de Ingresso.....	17
Figura 2: Modelo de Gestão de Recursos Humanos	22
Figura 3: Subsistemas no ingresso no serviço público	44
Figura 4: Contexto do Sistema de Ingresso	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Atribuições dos EPPGGs do Governo Federal e dos Entes Subnacionais	14
Tabela 2: Trabalhos Fundamentais sobre a Carreira de EPPGG	28
Tabela 3: Relação de Documentos Analisados	47
Tabela 4: Relação de Entrevistados	50
Tabela 5: Disciplinas das Provas	53
Tabela 6: Quadro de Atribuição de Pontos para a Avaliação de Títulos.....	53
Tabela 7: Conteúdo Programático do Curso de Formação.....	55
Tabela 8: Cronologia dos Eventos	59
Tabela 9: Disciplinas dos Módulos	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Avaliação de Desempenho nos estados e no Governo Federal.....	36
Gráfico 2: Taxa Média de Evasão Anual de EPPGG	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPPSP	Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo
APOF	Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas.
ASD	Avaliação Semestral de Desempenho
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPP	Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração.
CQGP	Comitê de Qualidade da Gestão Pública
DEM	Democratas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPP	Especialista em Políticas Públicas
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FCC	Fundação Carlos Chagas
FGV	Fundação Getulio Vargas
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo
GRH	Gestão de Recursos Humanos
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
Pdrae	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIAI	Plano de Integração e Aperfeiçoamento Individual
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PRH	Planejamento de Recursos Humanos
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RIC	Registro de Incidentes Críticos

SF	Secretaria da Fazenda
SGP	Secretaria de Gestão Pública
SPDR	Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
UCEO	Unidade Central para Evolução das Organizações
UCRH	Unidade Central de Recursos Humanos
UDEMOM	Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações
UTIC	Unidade de Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. A Carreira de Gestor Governamental	10
1.2. A Disseminação da Carreira nos Estados	11
1.3. Objetivo do Trabalho	17
2. REVISÃO DA LITERATURA E OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL	20
2.1. Referências para a Gestão de Recursos Humanos no Setor Público	20
2.2. Casos Inovadores no Brasil.....	25
2.3. Análise Crítica do Sistema Atual de Recursos Humanos no Brasil	30
2.4. Limitações da Carreira de Gestor Governamental.....	34
2.5. (Des)Integração e Fragmentação de Processos de Políticas Públicas.....	39
3. MÉTODOS DE PESQUISA	46
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	52
4.1. A Seleção e o Período Probatório da Carreira	52
5. DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE INGRESSO	61
5.1. Criação da Carreira	61
5.2. Elaboração do Edital	65
5.3. Concurso Público	67
5.3.1. Provas	69
5.3.2. Curso Específico de Formação	70
5.4. Estágio Probatório.....	77
5.4.1. 1ª Fase de Gestão da Carreira	77
5.4.2. 2ª Fase de Gestão da Carreira	83
5.4.3. 3ª Fase de Gestão da Carreira	92
5.5. Finalização do Estágio Probatório	94
5.6. Aspectos Atuais da Carreira.....	96
5.7. Discussão dos Resultados à Luz da (Des)Integração.....	98
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
ANEXO I.....	113

1. INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado de 95 acarretou avanços gerenciais para a máquina pública brasileira. No que se refere à área de recursos humanos, o modelo gerencial estimulou a profissionalização do Estado, buscando aumentar a capacidade de pessoal, com o intuito de propiciar a eficácia e eficiência da administração pública brasileira.

[...] assiste-se a uma ressignificação, diante do movimento de Reforma do Estado, da profissionalização da administração pública, com a perda de exclusividade do paradigma burocrático e a ampliação de sua acepção na esteira do debate sobre desempenho governamental. (COELHO, 2015, p. 81)

A profissionalização, presente no modelo burocrático, foi repensada, a partir de 1995, com foco no controle de resultados, no treinamento e no desempenho (PACHECO, 2010b). No que tange a área de gestão de pessoas, o modelo gerencial no Brasil propiciou os seguintes avanços, como descrito por Pacheco (2010a, p. 194):

Assim o Mare [Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado] adotou a política de concursos anuais de ingresso para as carreiras típicas de Estado; promoveu a revisão das estruturas de várias carreiras; introduziu a remuneração variável por desempenho; intensificou a capacitação de servidores; e praticou política salarial de quadros qualificados, visando diminuir as distorções de remuneração com relação ao setor privado.

Desde a Reforma do Estado, a máquina pública vem apresentando grandes avanços, principalmente no que tange à área de recursos humanos, porém alguns desafios históricos ainda não conseguiram ser superados. Pacheco (2010b) descreve as limitações da profissionalização no setor público, observando entraves como a estabilidade rígida, o regime previdenciário dos servidores, o corporativismo, a avaliação de desempenho individual, a politização de cargos comissionados e o concurso público.

Pacheco (2010b) constata também a obsolescência do concurso público, pontuando que o processo de ingresso apenas avalia o conhecimento formal do candidato, não aferindo as competências, habilidades e perfis necessários. Assim como Pacheco (2010b), Coelho (2015) também observa a deficiência do concurso público, acreditando que pela excessiva preocupação com as questões formais em detrimento da atenção aos requisitos profissionais, o

edital divulgado atrai pessoas fora do perfil almejado. No que tange à seleção de pessoal, Omuro et al. (2015) também notam a limitação do concurso público.

Nem sempre o treinamento torna competente um servidor que não disponha de algumas credenciais de ingresso; e os concursos públicos, por sua vez, apresentam-se limitados pelas normas constitucionais e as interpretações que órgãos de controle fazem do capítulo da administração pública da Carta Magna. (OMURO et al. 2015, p. 28)

Observando a contextualização apresentada sobre a área de recursos humanos no setor público, principalmente no que tange às limitações atuais, o presente trabalho tem como **tema de investigação o ingresso no serviço público**. Acreditando que o sistema de ingresso pode ser mais bem planejado e implementado em carreiras de alto escalão, as quais foram fortemente estimuladas pela Reforma do Estado de 95, esta dissertação analisa o sistema de ingresso de uma carreira subnacional de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, a qual é caracterizada com uma carreira de Estado, altamente qualificada, consolidada, sendo replicada em diferentes entes da administração pública.

Conforme demonstra a pesquisa de Fernandes (2012), grande parte dos trabalhos que analisam a carreira de EPPGG preocupam-se em estudar, principalmente, a formação, capacitação, institucionalização, criação e a avaliação de desempenho da carreira. Por apresentar uma lacuna pouco explorada, o estudo do ingresso da carreira de Gestor Governamental se torna relevante para o debate da profissionalização do serviço público.

1.1. A Carreira de Gestor Governamental

Com intuito de aumentar a capacidade do Estado e romper com a descontinuidade administrativa (Silva, 2014), a carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, criada em 1989, baseou-se nas experiências internacionais como França, Alemanha, Inglaterra, Canadá e Argentina (LEVY et al., 2015; SILVA, 2014). Os EPPGGs, conhecidos como Gestores Governamentais, tiveram suas atribuições estabelecidas pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, definidas como a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a direção e o assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica. De acordo com Oliveira (2014, p.4), os gestores:

[...] são servidores públicos de perfil generalista, cujas competências técnica e gerencial são direcionadas para o exercício de atividades de elevada complexidade e responsabilidade. A carreira, de natureza transversal, possibilita atuação horizontal e mobilidade institucional.

Conforme a Lei nº 7.834 de 1989, o ingresso dos EPPGG advém da aprovação em concurso público de provas e títulos e da conclusão do curso específico de formação, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada em 1986. De acordo com o descrito por Silva (2014) e Velasco (2010), após o primeiro concurso em 1988, o qual antecedeu a concretização da carreira, os Gestores Governamentais ingressaram novamente na máquina pública a partir de 1995, quando houve o fortalecimento da carreira pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

O processo de ingresso da carreira de Gestor Governamental, conforme Silva (2014), ainda passa por constantes alterações. As modificações no processo de concurso público dos EPPGGs, como a alteração nos conteúdos exigidos nas provas, a carga horária do curso específico de formação e a pontuação da prova de títulos, para a autora, “[...] pode ser um indicativo de que, mesmo após 20 anos de criação da carreira, o Governo vem procurando adequar os requisitos do concurso às expectativas em relação aos perfis esperados” (SILVA, 2014, p. 6).

Observando o perfil dos Gestores Governamentais, a carreira abarca um corpo técnico altamente qualificado, composto por 40% (quarenta por cento) de mestres e 25% (vinte e cinco) de doutores, de acordo com Cruz (2010). Ainda conforme a autora, a estrutura técnica da carreira consolidada na União serviu de exemplo para a criação de carreiras nos entes subnacionais, com semelhantes atribuições, competências e processos de seleção (OLIVEIRA, 2014).

1.2. A Disseminação da Carreira nos Estados

O contexto da disseminação da carreira de Gestor Governamental para os estados estava inserido em um momento de escassez de recursos. Após a redemocratização do país, os estados encontravam-se mergulhados em uma profunda crise fiscal, a qual intensificou a necessidade de modernização da máquina pública. Segundo Abrucio e Gaetani (2006, p. 5):

O fim da inflação, a falência e posterior privatização da grande maioria dos Bancos estaduais, a renegociação das dívidas em termos mais restritivos (em 1997), a aprovação da Lei Kandir e, por fim, as legislações que visaram enquadrar as finanças subnacionais, particularmente no que se refere aos gastos com pessoal, foram fatores que obrigaram os estados a reduzir gastos e a buscar maior eficiência.

Além da crise fiscal, as ideias presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Pdrae influenciaram a modernização e as inovações estaduais (Abrucio, 2011, p. 122), tendo como exemplo a importância do pioneirismo da carreira federal de EPPGG para a criação das carreiras subnacionais. De acordo com o trabalho de Sano e Abrucio (2009), o ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira, ao tentar promover e ganhar apoio para a aprovação do Pdrae, participou de diversas reuniões com governadores e secretários estaduais da administração, promovendo um efeito aglutinador, o qual fortaleceu o papel do Fórum de Secretários Estaduais da Administração, criado em 1990.

As presenças de representantes do governo federal e do próprio Bresser no Fórum propiciaram a difusão das inovações do governo federal, pois os encontros dos Fóruns proporcionavam a interação dos entes subnacionais com o governo federal, favorecendo disseminação dos conceitos da Nova Gestão Pública, conforme colocam Sano e Abrucio (2009). Em 2000, a institucionalização do Fórum se deu pela criação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD.

Segundo Sano e Abrucio (2009) e Pereira et al. (2014), mesmo após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE e a desaceleração da implementação das medidas previstas pelo Pdrae, o ímpeto dos estados em promover modernizações na administração pública não diminuiu. A partir de 1998, os estados empenharam esforços para a construção do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE (SANO e ABRUCIO, 2009).

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, o PNAGE apresenta como objetivo “melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal”. Ainda, o Programa abarca como um de seus objetivos específicos o desenvolvimento da capacidade de administração de recursos humanos, o qual, na primeira fase, incentivou a modernização dos entes subnacionais através de repasses de fundos internacionais advindos do Banco Interamericano de

Desenvolvimento - BID (ABRUCIO e GAETANI, 2006). Para Abrucio e Gaetani (2006), “o PNAGE representou uma consciência cada vez maior da importância de variáveis vinculadas ao planejamento, aos Recursos Humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos [...]”.

Observa-se que a reforma administrativa dos estados necessitava de uma burocracia altamente capacitada para fomentar as mudanças necessárias. Além da importância das arenas de inter-relação dos estados, segundo Abrucio e Gaetani (2006, p. 7), houve outro fator que contribuiu para a disseminação das inovações do governo federal

Completando o processo de propagação das ideias presentes na reforma Bresser, houve no quadriênio 2003-2006 uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no Governo Federal, especialmente durante o primeiro governo FHC, para os governos estaduais. Outros deles tornaram-se consultores para modernização da administração pública dos estados.

O empenho inovador dos estados acarretou avanços para administração pública. Conforme Abrucio e Gaetani (2006, p. 13,) um dos avanços caracteriza-se como a profissionalização da burocracia, que “foram as medidas vinculadas à criação de carreira de gestores – como ocorreu em Goiás e Sergipe, por exemplo –, ao aumento do número de Escolas de Governo e, sobretudo, à enorme ampliação dos recursos e programas de capacitação [...]”.

A carreira de Gestor Governamental federal conseguiu se disseminar através dos elementos influenciadores como o Pdrae, o CONSAD, o PNAGE e a migração de técnicos federais para os estados. Como observado nos trabalhos de Andrade (2011) e Pereira et al. (2014), a estrutura do corpo técnico altamente qualificado implementada na União serviu de exemplo para a criação de carreiras em 11 estados e no Distrito Federal.

A experiência de construção de uma burocracia estável e meritocrática com habilidade administrativa-organizacional no Governo Federal levou governos estaduais e municipais a criarem carreira idêntica ou similar, resultando na criação de EPPGGs em várias unidades da federação. (LEVY, 2015, p.3)

De acordo com Oliveira (2014), a carreira consolidada no Governo Federal foi replicada com semelhantes atribuições, competências e processos de seleção para outros entes da federação, como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1: Atribuições dos EPPGGs do Governo Federal e dos Entes Subnacionais

Ente	Atribuições	Ano de Criação	Processo de Seleção
Governo Federal	Execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.	1989	Provas, títulos e curso de formação.
Acre	Propor, elaborar, coordenar e exercer atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos relativos à formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.	2006	Provas
Bahia	Atividades relativas à formulação, análise, implementação e avaliação de políticas públicas, o gerenciamento e assessoramento técnico, a articulação de parcerias estratégicas, bem como a elaboração, execução, coordenação e avaliação de programas, projetos, ações e metas governamentais nos seus diversos níveis.	2003	Provas e títulos.
Ceará	Para o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das atividades relacionadas diretamente com a missão e o plano de trabalho da Secretaria da Administração, visando o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos.	2005	Provas e títulos.
Distrito Federal	Formular, implementar, acompanhar, difundir, avaliar e executar políticas, diretrizes, procedimentos e ações referentes à gestão no âmbito de sua competência, nos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal.	2010	Provas, títulos e curso de formação
Espírito Santo	Realização de atividades qualificadas na área de gestão, formulação e execução de políticas públicas; participação em equipes de desenvolvimento e execução de projetos e outras atividades que sejam	2007	Provas e títulos.

	necessárias à execução de ações governamentais.		
Goiás	Exercício de atividades de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, incumbindo-lhes as funções de planejamento, organização, direção, gerenciamento, execução, supervisão, coordenação, consultoria, assessoramento e controle de determinadas atividades.	2001	Provas, títulos e curso de formação.
Mato Grosso	Execução de atividades de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas e assessoramento técnico, no âmbito da Administração Pública Estadual.	2000	Provas, títulos e curso de formação.
Minas Gerais	Com atribuições relacionadas a atividades de planejamento institucional, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em todas as áreas de atuação do Governo do Estado;	1998	Provas, títulos e curso de formação.
Pernambuco	Atividades de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas administrativas, formulando e promovendo a articulação de programas e parcerias estratégicas; supervisão, coordenação e execução trabalhos especializados e aqueles referentes ao suporte de gerenciamento da administração pública estadual e outras atividades afins.	2008	Provas e curso de formação.
Rio de Janeiro	Atividades de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, sistemas, processos e métodos de gestão; execução de atividades especializadas de alta complexidade de planejamento, gestão, coordenação, pesquisa, assistência técnica e assessoramento; entre outros.	2008	Provas, títulos e curso de formação.
São Paulo	Planejar, implementar e avaliar as políticas públicas; formular e promover a articulação de programas e parcerias estratégicas; desenvolver, negociar e avaliar os contratos de gestão; desenvolver, coordenar e avaliar a área de gestão do Estado.	2008	Provas, títulos e curso de formação.
Sergipe	Atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como o exercício de direção e assessoramento, em escalões superiores da Administração Estadual.	2000	Provas, títulos e curso de formação.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Andrade (2011) e Pereira et al. (2014)

Como apresentado por Andrade (2011), as carreiras subnacionais de EPPGG apresentam alguns pontos críticos. Ao pesquisar 10 carreiras estaduais em 2011, a autora detecta a falta de regulamentação do processo de avaliação de desempenho em metade dos estados como um dos desafios para a institucionalização das carreiras.

Andrade (2011, p. 33) também estuda a taxa de evasão média dos Gestores Governamentais estaduais, representando em gráfico as carreiras estaduais por taxa de evasão. A partir do gráfico apresentado, pôde-se identificar que os estados com maior taxa de evasão em 2011 eram Espírito Santo, São Paulo e Pernambuco. Analisando a evasão e rotatividade da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Levy et al. (2015) observam elementos que impactam na rotatividade dos EPPGGs, caracterizados como pagamento e perspectivas de carreira no longo prazo (como promoções e remuneração por desempenho), condições de trabalho, aspectos de gestão, conteúdo e impacto do trabalho, características do trabalho, relação com nomeações políticas e idade e geração.

Também analisando a evasão de Gestores Governamentais, Klein e Mascarenhas (2014) verificam que fatores ligados à remuneração, caracterizados como fatores motivacionais extrínsecos, impactam na evasão de gestores, enquanto os fatores intrínsecos, elementos relacionados ao desempenho das atividades profissionais, têm um impacto maior na satisfação dos EPPGGs. Em seu estudo, Klein e Mascarenhas (2014, p. 29) constataam que “[...] em estados com piores ofertas de fatores extrínsecos e intrínsecos se observam os maiores índices de evasão e insatisfação (São Paulo, por exemplo)”.

Para Levy et al. (2015, p. 10) “a rotatividade parece ser a fragmentação dos processos de gestão de recursos humanos: parece não haver alinhamento entre os incentivos financeiros de avaliação, competências, seleção, curso indutor e desempenho”. A taxa de evasão pode ser identificada também como uma consequência do processo de ingresso, segundo analisam Omuro et al. (2015, p. 43)

O processo de seleção deve estar apoiado em indicadores de desempenho da área, a fim de estabelecer metas de eficiência e eficácia da área para melhoria contínua de seu desempenho, desde indicadores de qualidade da prova, como de processo de realização da atividade e de resultados. O índice de retenção do candidato no órgão é um dos indicadores que podem ser utilizados para avaliar posteriormente a eficácia do processo.

Pesquisando a relevância do sistema de ingresso para a organização, em seu trabalho, Omuro et al. (2015) também demonstram a importância de um sistema integrado entre as áreas de gestão de pessoas para a eficiência e eficácia da administração pública.

1.3. Objetivo do Trabalho

Observando a necessidade do relacionamento das diversas áreas de recursos humanos, assim como Omuro et al. (2015), Longo (2007) demonstra que um Sistema de Gestão de Recursos Humanos eficiente e eficaz depende do funcionamento e do inter-relacionamento de todos os subsistemas da área de recursos humanos. Para Martins (2004a), a falta de coordenação, coerência e consistência dos processos acarreta a fragmentação de programas, projetos e políticas, influenciando na capacidade de subsistemas de políticas públicas, como no caso de algumas administrações do país, que apresentam uma descoordenação entre os processos dos sistemas de ingresso, acarretando distorções na seleção de pessoal, conforme aponta Coelho (2015).

Assim, neste contexto, o presente estudo tem como **objetivo analisar, à luz da integração e desintegração da gestão pública, a implementação do sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP)**. O sistema de ingresso que este trabalho se baseia, engloba os processos presentes em três grandes subsistemas, caracterizados como Recrutamento e Seleção, Integração e Acolhimento e Estágio Probatório, conforme figura abaixo.

Figura 1: Sistema de Ingresso

Fonte: Elaboração própria

As áreas integrantes do referido sistema contemplam processos referentes ao concurso público, como a constituição da comissão de concurso, a elaboração e divulgação do edital e a formulação e aplicação da prova, e ao acolhimento dos novos servidores, como a realização do curso de formação, a promoção de programas de integração dos novos servidores e a alocação dos servidores em setores e atividades profissionais. O último processo compreendido pelo sistema se refere ao período probatório, compreendido pelas avaliações de desempenho, pelas realocações de servidores e pela efetivação ou não do servidor no cargo, caracterizada neste trabalho como a finalização do estágio probatório. Os processos explorados são pautados pelo projeto de lei de criação da carreira, o qual demonstra o propósito da carreira para o Estado, pelo planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários, e pelo planejamento de alocação organizacional conforme a definição de perfil, funções e atribuições do servidor.

Dentre os **objetivos específicos**, elenca-se:

- Descrever os processos do sistema de ingresso na carreira considerada;
- Analisar, a partir do alinhamento e fragmentação, a relação entre os processos de recrutamento e seleção, de acolhimento e formação e de estágio probatório.

Assim, o presente trabalho explora, no decorrer do trabalho, a seguinte questão chave:

Como a implementação de uma nova carreira, típica de Estado, em tese estratégica, (des)integra ou não os processos do seu sistema de ingresso?

Examinando o sistema da Figura 1, esta dissertação tem o intuito de analisar a integração e/ou a desintegração dos processos presentes na área de ingresso no serviço público, da carreira em análise. Conforme apontam os estudos sobre recursos humanos, a relação entre os processos caracteriza-se um aspecto relevante para o funcionamento eficaz da área de gestão de pessoas.

A seguir, o trabalho aborda a revisão da literatura e a operacionalização conceitual no que tange à área de recursos humanos e as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. No capítulo seguinte, o trabalho retrata os métodos de pesquisa utilizados, os quais seguem uma abordagem qualitativa. Analisando o ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas de São Paulo, o quarto capítulo apresenta o panorama geral dos três primeiros anos da carreira, baseando-se em informações secundárias, como legislações e o trabalho de Salvador et al. (2014). No capítulo 5, o trabalho descreve detalhadamente os processos referentes ao sistema de ingresso explorado, embasando-se em

documentos coletados e em entrevistas com profissionais que na época fizeram parte do sistema de ingresso da carreira, analisando ao final do capítulo a relação dos processos à luz da desintegração e fragmentação. Por último, o capítulo 6 expõe as considerações finais da dissertação.

2. REVISÃO DA LITERATURA E OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL

Neste capítulo, o trabalho apresenta a primeira aproximação teórica com objeto de estudo, a qual auxilia o desenvolvimento da problematização da pesquisa, observando os trabalhos já existentes sobre o tema. Na primeira seção encontram-se os Estudos Normativos sobre Gestão de Recursos Humanos, sendo utilizados como norteadores do modelo de recursos humanos no setor público. A seção seguinte abrange os Casos Inovadores no Brasil, abordando práticas modernas empíricas no que tange a área de recursos humanos. A terceira seção contempla a análise crítica do atual sistema de recursos humanos no Brasil, mostrando as ressalvas do modelo praticado no setor público brasileiro. A quarta seção abarca as limitações da carreira de gestor governamental, no que tange ao concurso público, avaliação de desempenho e taxa de evasão. Por último, a quinta seção aborda as referências sobre a fragmentação dos subsistemas de políticas públicas.

2.1. Referências para a Gestão de Recursos Humanos no Setor Público

Com intuito de encontrar modelos de gestão e experiências exitosas que melhorem processos, nesta seção abordam-se algumas referências de Gestão de Recursos Humanos no setor público. Presente no campo das Ciências Sociais Aplicadas, relacionado às ações intervencionistas e práticas, os estudos normativos transcendem os modelos explicativos, proporcionando exemplos de boas práticas e métodos de operacionalização. Na área de recursos humanos, a qual faz parte da área da Administração Pública, encontram-se estudos normativos, como o trabalho de Longo (2007), o qual apresenta um modelo integrado de gestão de recursos humanos no setor público¹.

Para Francisco Longo (2007), a Gestão de Recursos Humanos (GRH) se ramifica em pequenas áreas as quais se ligam e se inter-relacionam, sendo caracterizadas como subsistemas. Segundo Longo (2007, p. 98), os subsistemas implicam “um conjunto de prioridades ou objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, para colocá-las a serviço da estratégia organizacional”. Em outras palavras, todos os subsistemas funcionando e se relacionando culminam para o alinhamento dos anseios da organização e de seus empregados. Para o autor, os subsistemas, que serão apresentados a seguir, oferecem uma

¹ Estudos normativos aqui compreendidos na perspectiva institucional-racionalista, que privilegia o apontamento de *frameworks* gerenciais, correlacionando estruturas, processos e comportamentos com prováveis impactos na gestão/políticas em questão, segundo critérios avaliativos derivados de boas práticas (ou casos de sucesso).

carga valorativa para a GRH e, seguindo uma estratégia de recursos humanos, guiada pelos anseios organizacionais, propiciam a mudança e a modernização dos processos de recursos humanos.

Como primeiro subsistema encontra-se o Planejamento de Recursos Humanos, o qual relaciona-se com todos os outros subsistemas. Nesse setor há o dimensionamento da necessidade de pessoal, identificando as ações necessárias para atender a estratégia organizacional. O segundo subsistema define-se como a organização de trabalho, o qual, por meio de subsídios adquiridos do planejamento, determina os postos de trabalho e seus adequados perfis e atividades. Relacionado com a organização do trabalho, a gestão do emprego abrange a movimentação de pessoal no que tange ao ingresso, a mobilidade entre postos de trabalho e o desligamento.

O quarto subsistema caracteriza-se pela gestão do desempenho, vinculado ao subsistema anterior, acompanha e influencia o desempenho das pessoas no trabalho, por meio de avaliações constantes, as quais impactarão na retribuição da contribuição do trabalhador. A retribuição faz parte do subsistema de gestão da compensação, podendo ser monetária ou não monetária. Estes dois últimos subsistemas também relacionam-se com a gestão do desenvolvimento, subsistema que aborda a promoção e a progressão na carreira, como também a política de capacitação de pessoal. O relacionamento entre os subsistemas ocorre a partir dos insumos advindos das avaliações de desempenho e da vinculação com a progressão salarial.

Por último, a gestão das relações humanas se conecta com todos os outros subsistemas, pois as ações executadas neste subsistema são resultados dos demais. A gestão das relações humanas atenta-se para relação entre a organização e seus empregados, como as condições de trabalho, clima organizacional e políticas de negociação salarial.

Para que se alcancem os objetivos integrados de uma organização, com um apropriado sistema de Gestão de Recursos Humanos, é necessário que todos os subsistemas funcionem devidamente, cumprindo os papéis que lhes são atribuídos e mantendo essa inter-relação, que conseqüentemente os mantém subordinados uns aos outros. O “diálogo” entre os subsistemas também é peça essencial para que os mesmos se mantenham integrados.

Assim, observa-se a importância do funcionamento e da inter-relação de todos os subsistemas do modelo para a eficácia da GRH no trabalho de Longo (2007). A relação e a interdependência dos subsistemas, representadas na figura abaixo, removem as áreas que

compõem a GRH de ambientes isolados, estruturando-as em organismo correspondente com a estratégia da organização.

Figura 2: Modelo de Gestão de Recursos Humanos

Fonte: adaptada de Serlavós, R apud (Longo, 2007, p.98)

O Planejamento de Recursos Humanos (PRH) oferece e recebe subsídios para os demais subsistemas. Ao dimensionar a necessidade de pessoal, o PRH fornece elementos quantitativos para o subsistema de Organização do Trabalho, definindo a capacidade e a quantidade necessária de pessoal, com perfis e atribuições delineadas. Com intuito de analisar o contexto organizacional, o PRH obtém dos demais subsistemas dados relativos à demanda de pessoal.

Além de se conectar com o PRH, o subsistema de Organização do Trabalho se relaciona com o processo de Gestão do Emprego, selecionando pessoas com os perfis necessários para organização. Nota-se a importância da Organização do Trabalho também na ligação entre o planejamento de postos de trabalho e a estrutura salarial na Gestão da Compensação. A seguinte relação que o modelo de GRH propõe refere-se à mobilidade e ao desligamento dos empregados conforme o desempenho. Nesse sentido, a Gestão do Emprego necessitará de dados advindos do subsistema de Gestão do Desempenho.

O subsistema que gerencia o desempenho dos trabalhadores, conforme aponta a figura, tem papel central para a GRH, se interligando com mais dois, de compensação e de desenvolvimento. As informações angariadas das avaliações e dos acompanhamentos de

desempenho influenciam as políticas desenvolvidas nos outros subsistemas. O pagamento das retribuições, na Gestão de Compensação, terá como base o desempenho do trabalhador. No que tange à gestão de desenvolvimento, as informações sobre o desempenho do pessoal induzem as possíveis promoções de carreira e de acordo com a detecção de necessidades na formação do profissional, haverá a disponibilidade de capacitação.

A Gestão do Desenvolvimento se vincula com a Gestão do Emprego, determinando o fluxo de movimentação de pessoal, e com a Gestão da Compensação, no que tange à progressão salarial. A última relação entre os subsistemas apresentada pelo modelo de GRH, proposto por Longo (2007), envolve todos os subsistemas, pois é através dos outros subsistemas que a Gestão das Relações Humanas e Sociais executa suas políticas e práticas de recursos humanos.

Assim como Longo (2007), Omuro et al. (2015) também propõem um sistema integrado entre as áreas de gestão de pessoas, buscando a eficácia e eficiência da administração pública, revelando a importância do sistema de seleção e recrutamento no serviço público nesse processo. As autoras apresentam um modelo alinhado às diretrizes da organização, relacionando a seleção de pessoal ao planejamento estratégico e ao contexto organizacional.

No modelo de Omuro et al. (2015), orientado pelo Decreto nº 52.833, de 2008, que organiza o sistema de administração de pessoal no Governo do Estado de São Paulo, o modelo de recursos humanos compreende as seguintes funções, tal como descrito no decreto supracitado: planejamento e controle, análise e estudos salariais, seleção e recrutamento de pessoal, desenvolvimento e capacitação de recursos humanos e legislação de pessoal. As funções do sistema de RH estão integradas ao processo de recrutamento e seleção e relacionadas ao produto do planejamento estratégico, a necessidade de pessoal.

Detalhando o processo de seleção e recrutamento de pessoal, Omuro et al. (2015) descrevem três passos críticos no modelo vinculado à área de recrutamento e seleção. O primeiro ponto contempla o dimensionamento da necessidade de pessoal, o qual através do contexto da organização irá fornecer um diagnóstico da real demanda de pessoas. A partir da análise diagnóstica, a organização consegue planejar melhor o ingresso de pessoal, no caso de órgãos públicos, os concursos. Além de acompanhar o déficit de pessoal, a área de seleção e recrutamento precisa analisar a extinção e criação de cargos conforme as atividades desempenhadas por cada setor, levando em conta o perfil requerido.

O segundo passo crítico a ser apontado por Omuro et al. (2015) está vinculado à gestão de competência, pautados além das atribuições estabelecidas nos cargos, abrangendo aptidões, habilidades e conhecimentos que afetam a eficiência do trabalho. Para as autoras, a iniciativa privada consegue selecionar profissionais com o perfil desejado através de métodos como dinâmicas de grupo e análises de currículo. O setor público, mesmo sendo impactado por certames e normas constitucionais rígidas, consegue selecionar candidatos com o perfil almejado, por meio do “[...] trabalho conjunto para a definição do perfil com a área demandante, a especificação de requisitos de provimento na lei que estabelece a carreira, a exigência de aprovação em curso como etapa do concurso[...]” (OMURO et al., 2015, p. 42).

A definição do perfil adequado no setor público interliga-se com a elaboração de edital do concurso público, o qual caracteriza-se como terceiro ponto crítico elencado por Omuro et al. (2015). A preparação do edital implica um desenho de prova e do curso de formação, se este fizer parte da etapa de seleção, de acordo com “as competências requeridas dos potenciais servidores e nas necessidades futuras do órgão” (OMURO et al., 2015, p. 42). Definir as questões da prova, compreendendo as competências necessárias e os conhecimentos de tarefas cotidianas, e formular o curso de formação, o qual avalia o diferencial do desempenho do candidato, são passos que favorecem os processos da organização rumo a excelência de prestação de serviços (OMURO et al., 2015).

Construir um modelo de recursos humanos, com intuito de propiciar a eficiência e eficácia da organização também esteve presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira em 1995. Caracterizado como uma referência empírica, o Pdrae propõe uma divisão das atividades do Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Juntamente com a separação do aparelho do Estado, o plano tem o intuito de flexibilizar a área de recursos humanos no que tange ao regime jurídico dos servidores, sendo o núcleo estratégico equipado por servidores estatutários e a administração indireta e os serviços operacionais constituídos por empregados celetistas (BRASIL, 1995).

A Nova Política de Recursos Humanos, descrita no Pdrae, com foco na profissionalização da administração pública, prevê a orientação do recrutamento e seleção de novos servidores, do crescimento da carreira, de capacitações, do incentivo remuneratório atrelado ao desempenho profissional e da “instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado” (BRASIL, 1995, p. 63). O objetivo de implementar e potencializar as carreiras, com a promoção de concursos públicos anuais, de

capacitações e de avaliações de desempenho atinge enfaticamente o núcleo estratégico do Estado, compondo os objetivos do Pdrael.

2.2. Casos Inovadores no Brasil

O fortalecimento da profissionalização no nível estratégico, previsto por Bresser Pereira (1995), compreende o fomento de um conjunto de carreiras, denominado posteriormente de Ciclo de Gestão, que atualmente abrange as seguintes carreiras: Analistas de Finanças e Controle, Analistas de Planejamento e Orçamento, Analistas de Comércio Exterior, Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental e Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (VELASCO, 2010). Por ter um perfil generalista e com atribuições de execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica, a carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, EPPGG, criada em 1989, foi impulsionada em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

Caracterizada por Cruz (2010) como um avanço na flexibilização para a área de gestão de pessoas no setor público, a carreira de EPPGG, conhecida também como Gestor Governamental (SILVA, 2010), apresenta algumas inovações conforme ressalta Velasco (2010) e Cruz (2010). De acordo com o estudo de Silva (2014), como parte do processo seletivo da carreira, os candidatos participam de um curso de formação inicial, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, criada em 1986. Conforme proposto pelo Plano Diretor de 1995, os concursos públicos para a carreira, segundo Cruz (2010), ocorrem anualmente, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 1998, e depois, durante o segundo mandato de FHC e os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva (Lula) os concursos ocorreram a cada dois anos.

Além do modelo de ingresso, Cruz (2010) aponta como um avanço a mobilidade dos Gestores Governamentais, que ao ingressarem permanecem por dois anos no órgão supervisor da carreira, na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo autorizada a mobilidade dos gestores para outros órgãos após esse período. Outro avanço descrito por Cruz (2010) consiste na criação da gratificação por desempenho e produtividade, instituída em 1998, a qual é caracterizada como uma remuneração variável de

acordo com o desempenho dos servidores das carreiras de finanças, controle, orçamento e planejamento.

A carreira de EPPGG, como retratado por Cruz (2010), é composta por 40% (quarenta por cento) mestres e 25% (vinte e cinco por cento) doutores, com graduação em diferentes áreas. Em outubro de 2015, o quadro da carreira compreendia 1.016 (um mil e dezesseis) servidores ativos, de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vista como uma carreira consolidada e exitosa, o formato da carreira de EPPGG, proposto pelo governo federal, desdobrou-se nos demais entes federativos, conforme coloca Cruz (2010, p. 325)

Em geral, as carreiras estaduais e a federal possuem a mesma estrutura: lotação centralizada no órgão de gestão, exercício descentralizado na administração direta, ingresso mediante aprovação em concurso e aproveitamento satisfatório em curso de formação.

Abordando a replicação da carreira para os entes subnacionais, o trabalho de Andrade (2011) analisa a carreira de EPPGG no Governo Federal e nas Administrações Estaduais, com base nas dimensões da área de gestão de pessoas relacionadas à estrutura de desenvolvimento na carreira, remuneração, avaliação de desempenho e capacitação. Debatendo de forma comparativa a carreira em dez estados e no Governo Federal, Andrade (2011) pesquisou também a antiguidade, descentralização dos gestores nos órgãos da administração, o exercício de cargo em comissão e o total de integrantes de EPPGG.

Como conclusão Andrade (2011) nota que há uma discrepância entre a remuneração paga para os Gestores Governamentais do Governo Federal e dos estados, sendo que “tanto a remuneração de ingresso quanto à média da remuneração do EPPGG do Governo Federal são respectivamente 170% (cento e setenta por cento) e 96% (noventa e seis por cento) superiores às dos governos estaduais” (ANDRADE, 2011, p. 38), salientando a indispensabilidade de se considerar a diferença do custo de vida entre as regiões do país. Outra conclusão apresentada no estudo mostra que sete dos onze governos analisados requerem curso de formação como etapa do processo seletivo para o cargo de EPPGG.

Pereira et al. (2014) também analisaram a carreira de Gestores Governamentais na União e nos estados, concentrando-se na difusão da carreira conforme os conceitos de inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social. Após a averiguação dos meios de

replicação, dos estados em que a carreira está implementada e as leis de criação, Pereira et al. (2014) concluíram que há um processo de difusão da carreira, considerado “descoordenado e interconectado”, por não identificar um ator único de disseminação, embora seja perceptível a conexão entre as iniciativas das administrações analisadas (Pereira et al., 2014, p.13).

Como observado nos trabalhos de Andrade (2011) e Pereira et al. (2014), a estrutura do corpo técnico altamente qualificado implementada na União serviu de exemplo para a criação de carreiras em 11 estados e no Distrito Federal. De acordo com Oliveira (2014), a carreira consolidada no Governo Federal foi replicada com semelhantes atribuições, competências e processos de seleção para outros entes da federação, conforme aponta Tabela 1, apresentada no início do trabalho.

Com intuito de ilustrar os trabalhos de Pereira et al. (2014) e Andrade (2011), a Tabela 1 demonstra os anos de criação, as atribuições dos gestores governamentais e os processos de seleção das carreiras estaduais em comparação com a do governo federal. As atribuições foram retiradas das leis de criação, com ressalva do Acre, que teve suas atribuições descritas no edital de abertura do concurso público para Gestor de Políticas Públicas em 2006. A carreira de Minas Gerais, segundo Pereira et al. (2014), foi criada em 1992, mas somente em 1998, conforme aponta Andrade (2011), a carreira ganhou a denominação de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Conforme a Tabela 1, no que tange às atribuições, todas as carreiras compreendem atividades de grande complexidade e 10 dos 12 entes subnacionais, abrangendo o Distrito Federal, demonstram atribuições equivalentes as da carreira do governo federal. Observa-se também que 7 dos 12 estados, incluindo o Distrito Federal, apresentam o processo de seleção similar ao do governo federal, composto por provas, títulos e aprovação no curso de formação, exemplificando o descrito por Cruz (2010) e Oliveira (2014).

As carreiras estaduais foram implementadas e incentivadas em alguns estados, como no caso do estado de Pernambuco, o qual, de acordo com Rodrigues et al. (2014), investiu na capacitação para os gestores por meio de parcerias com instituições de ensino e pelo Programa Formação Continuada, customizando cursos conforme a necessidade do trabalho. A carreira de Gestor Governamental de Pernambuco, que faz parte do processo de Modelo Integrado de Gestão, tendo pela lei de criação a disponibilização de 700 cargos, é composta por três especialidades: planejamento, orçamento e gestão, administrativa e controle interno (RODRIGUES et al., 2014).

Com dois concursos realizados, em 2008 e 2009, a carreira conta com 539 gestores, segundo o Relatório de Ação do Governo de 2015 e Rodrigues et al. (2014). Dos 441 analisados por Rodrigues et al. (2014), em janeiro de 2014, 266 gestores estavam em funções de confiança e com gratificações, definidas como “gratificações atribuídas em função do desempenho de uma atividade específica dentre as rotinas operadas em cada secretaria” (RODRIGUES et al., 2014, p. 13). Como mencionado no Relatório de Ação do Governo de 2015, as nomeações que ocorreram em 2010 e 2011 continuaram, em 2015, empossando 98 Gestores Governamentais – Especialidade Planejamento Orçamento e Gestão, demonstrando o êxito da carreira.

A carreira de Especialista em Gestão de Políticas Públicas e Gestão Governamental foi analisada por muitos autores desde a sua criação. Nesse sentido, vale ressaltar o trabalho de Fernandes (2012), o qual realiza um levantamento com os principais trabalhos desenvolvidos sobre a carreira, contendo artigos de pesquisa e de divulgação da carreira, monografias, dissertações e teses acadêmicas e relatórios de consultoria, entre 1994 e 2013. Totalizando 32 estudos sobre diversos aspectos, como implementação, formação, institucionalização e disseminação da carreira, a tabela abaixo resume o apresentado por Fernandes (2012).

Tabela 2: Trabalhos Fundamentais sobre a Carreira de EPPGG

Autor	Assunto	Ano
Aldino Graef, Luis Alberto dos Santos e Ciro Fernandes	Análise do recrutamento, formação e inserção da primeira turma de Gestores Governamentais	1994
Maria Helena de Castro Santos, Maria Lúcia Pinheiro e Érica Machado	Avaliação do curso de formação ministrado pela ENAP e do desempenho profissional dos egressos da Escola	1994
Luiz Alberto dos Santos	Descrição do processo de criação, formação, inserção e desenvolvimento da carreira entre 1986 até 1997	1997
Carmem Maria	Análise da implementação desde sua concepção até o início de 2000, com vinculação ao sistema meritocrático	2000
Regina Luna de Souza e Luiz Alberto dos Santos	Discussão do papel e a inserção dos gestores na Administração Pública	2000
Zairo Cheibub e Wânia	Pesquisa sobre a institucionalização da carreira	2001

Mesquita		
Adélia Zimbrão	Descrição do processo de formação dos EPPGG	2001
Luiz Alberto dos Santos e Regina Luna de Souza	Análise do sistema de avaliação de desempenho vinculado à retribuição remuneratória da carreira	2002
Rosangela Machado	Estudo sobre a atuação dos gestores governamentais, observando as influências de experiências internacionais	2002
Rosangela Machado	Avaliação da implementação da carreira, observando as influências de experiências internacionais	2003
Nilson Holanda	Observação da criação e perfil da carreira	2005
Darci Bertholdo	Observação da criação e perfil da carreira	2005
Ricardo Alencar	Exposição da formação de profissionais para a carreira de gestão pública em alguns países.	2006
Elisabete Ferrarezi e Adélia Zimbrão	Análise da trajetória dos cursos de formação para a carreira, de 1988 a 2005	2006
Alexandre Nicolini	Estudo sobre a aprendizagem para o exercício de duas carreiras de Estado	2007
Alexandre Nicolini	Pesquisa sobre a formação dos gestores e a atuação da ENAP	2008
André de Godoy e Sonia Fleury Teixeira	Análise da carreira a partir das gramáticas da política brasileira, descritas por Edson Nunes	2009
Diana Goldsworthy	Recomendações sobre recrutamento, formação, desenvolvimento profissional, avaliação de desempenho e mobilidade	2009
Josep Ramon Morera I Balada	Recomendações sobre a implementação da carreira, no que tange ao perfil e a atuação dos gestores	2009
Rachel Cruz	Consolidação das recomendações dos trabalhos de consultores sobre a carreira	2010
Aldino Graef	Reconstituição histórica da carreira de EPPGG	2010
André Guedes	Análise do impacto do regime autoritário no perfil dos servidores de alto escalão	2010
Genivaldo Bonfim	Estudo sobre a reestruturação da carreira, averiguando se a reforma atingiu os objetivos a que se propôs	2010

Ruyter de Faria Martins	Pesquisa sobre o crescimento na carreira dos gestores.	2010
Maisa Miotto	Análise comparativa da proposta de coaching descritos na carreira de EPPGG e as aplicações realizadas no governo federal dos Estados Unidos da América.	2011
Nahissa Andrade	Estudo sobre a disseminação da carreira federal para os estados	2011
André Guedes	Verificação do contexto de criação da carreira e da ENAP	2012
Liliane Ribeiro, Gardênia Abbad, Luciana Silva e Pedro Paulo Meneses	Análise da necessidade de treinamento para os gestores	2012
Lorena Monteiro	Pesquisa sobre os aspectos meritocráticos na atuação dos EPPGG	2012
Maria Stela Reis, Elisabete Ferrarezi e Cláudia Antico	Exploração das metodologias de ensino e aprendizagem usadas no curso de formação dos EPPGG	2012
Kadma Maia, Richard Araújo, Hironobu Sano e Jomária Allouf	Análise das práticas gerenciais referentes à satisfação e motivação no trabalho da carreira de gestores governamentais	2012
Aleksandra dos Santos	Elaboração de uma escala de competências para a carreira	2013

Fonte: Elaboração própria, baseado em Fernandes (2012).

2.3. Análise Crítica do Sistema Atual de Recursos Humanos no Brasil

Considerando os avanços relacionados à modernização da máquina pública trazidos pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, o qual relacionou “o conceito de profissionalização também com a capacidade de prestação de melhores serviços públicos para a sociedade” (COELHO, 2015, p. 81), Pacheco (2010b) apresenta alguns entraves ainda presentes na esfera da gestão de pessoas, como a estabilidade rígida e o regime previdenciário dos servidores, que permite a aposentadoria integral.

Para autora outro ponto crítico não superado está vinculado ao corporativismo, incorporado na máquina pública brasileira. O corporativismo, descrito por Pacheco (2010b), caracteriza-se como pressões corporativistas de servidores para a extensão de certos benefícios a todos os seus associados (PACHECO, 2010b, p. 289). Como os benefícios, os direitos adquiridos, mantidos pelos recursos judiciais, limitam a mudança do status quo da organização.

O progresso observado na profissionalização no que tange a remuneração de acordo com o desempenho do servidor em forma de gratificações, não é notado na avaliação do desempenho individual do servidor. De acordo com Pacheco (2010b), a avaliação de desempenho não avançou substancialmente, sendo caracterizada como um instrumento meramente formal.

Outro desafio para a área de recursos humanos no setor público refere-se ao ingresso de servidores. Pacheco (2010b) alerta para o entrave referente ao concurso público, o qual ainda não conseguiu se modernizar conforme as necessidades atuais do setor público. Reconhecido como uma ferramenta meritocrática, essencial para o combate ao clientelismo, o concurso público é

[...] realizado com os mesmos instrumentos de décadas atrás: a seleção é feita por meio de provas e títulos, que aferem apenas o conhecimento formal dos candidatos. Alegando “o perigo da subjetividade”, muitos resistem à introdução de outros instrumentos que pudessem aferir outras competências necessárias a uma organização pública (como capacidade de comunicação, organização etc.), habilidades (por exemplo, de trabalhar em equipe e em rede, iniciativa, flexibilidade, adaptabilidade etc.) ou motivação e compromisso com os valores do setor público.(PACHECO, 2010b, p. 283)

A superação das limitações apontadas por Pacheco (2010b) encontra resistências na própria máquina pública. Nota-se a dificuldade da área de recursos humanos em tratar assuntos cruciais de forma proativa, como demonstrado no estudo de Marconi (2005), que aborda de forma crítica as práticas de recursos humanos presentes na administração pública brasileira, como o recrutamento, a estrutura de carreira e avaliação de desempenho. Para o autor, a área de recursos humanos imersa em serviços operacionais acaba trabalhando de forma reativa, emergencialista, não priorizando as tarefas estratégicas de gerenciamento de pessoal, conforme aponta abaixo

Como é de se esperar, a gestão de problemas prioriza sempre as tarefas rotineiras e emergenciais. As atividades mais estratégicas – tais como a definição de políticas para contratar, capacitar (quando há capacitação) e remunerar funcionários, dentre outras – ficam em segundo plano. (MARCONI, 2005, p. 2)

A ausência de massa crítica da área de gestão de pessoas também é observada por Coelho (2015), em sua pesquisa sobre as falhas do modelo de concurso público. Definida como a secundarização da inteligência para o autor, a ausência da massa crítica na gestão de pessoas reflete-se na “falta de coordenação de seus subsistemas que se autonomizam – erroneamente – em rotinas funcionais incomunicáveis” (COELHO, 2015, p. 76),

Coelho (2015) acredita que falhas nos processos de ingresso, o qual é abordado na seção 2.5 do capítulo, e a secundarização da inteligência de gestão de recursos humanos fazem parte de um círculo vicioso, que se retroalimenta e representa a disfuncionalidade do instituto do concurso público no Brasil. O círculo vicioso, apresentado por Coelho (2015), também apresenta implicações que se entrelaçam, sendo identificadas como: a insuficiência de um ethos de serviço público, a indústria do concurso público e a judicialização exacerbada dos certames.

A insuficiência do ethos público, presente no serviço público, é incentivado pelas falhas nos processos de ingresso ao enfatizar em demasia os direitos dos candidatos dos concursos públicos em detrimento das necessidades da administração pública. Conforme Coelho (2015), a falta de ethos público encontrada nos candidatos transfigura-os em concurseiros, retratados como candidatos que buscam, primeiramente, estabilidade e salários em vez de realizar sua vocação no serviço público.

Por sua vez, a deficiência do ethos público impulsiona a indústria do concurso público, a qual é caracterizada pelo mercado de cursos preparatórios, corporificando o dogma do concurseiro (COELHO, 2015). A indústria do concurso potencializa o exagero da judicialização dos certames, a qual vai além do controle de legalidade dos certames que apresentam insegurança jurídica para os candidatos, provocando interferências judiciais excessivas que inibem “a inovação tanto nas formas de organizar os certames como nos processos de avaliação dos candidatos” (COELHO, 2015, p.73).

Fechando o ciclo, a judicialização exacerbada dos certames, advinda do temor dos questionamentos jurídicos, os quais podem resultar na impugnação dos concursos, fomenta as

falhas dos processos de ingresso e da secundarização da inteligência de gestão de recursos humanos. Como retratado por Coelho (2015, p. 74)

Mesmo com a existência de estruturas de gestão de recursos humanos (GRH) nas organizações públicas, frequentemente a “palavra final” sobre os concursos públicos é dos departamentos jurídicos, os quais fazem uma análise dos editais do ponto de vista de sua coesão legal e, às vezes, adentram até em proposituras que se coadunam com as exigências das corporações de ofício – como a de direcionar o certame para uma determinada categoria profissional.

Coelho (2015), observando a deficiência da seleção, constata que o modelo de concurso público “[...] em que o edital, mais preocupado com as questões formais, não aprofunda a descrição das funções/atribuições profissionais. O edital, então, é divulgado, e dada a sua pouca precisão profissiográfica, acaba atraindo uma grande quantidade de candidatos que se preparam para outros certames, fora do perfil almejado” (COELHO, 2015, p. 83).

A partir da análise das práticas de recursos humanos do governo federal e experiências em outros países, o Relatório da OCDE (2010) explora o processo de seleção para o serviço público, demonstrando a necessidade de aprimoramento dos métodos. Em comparação com o governo da Bélgica, reconhecido pela excelência no recrutamento e seleção, o governo brasileiro, conforme OCDE (2010, p. 181), carece de práticas na seleção de pessoal que ponderem habilidades, aptidões e experiências, as quais fomentam a gestão estratégica e a qualidade do potencial humano da administração.

Como descrito no Relatório da OCDE (2010), a seleção de pessoal no governo belga constitui-se de concurso público, precedido da análise do diploma acadêmico do candidato, o qual, ao atender os requisitos estabelecidos, participa de testes de habilidades, competências e atitudes, podendo ser acrescentado o teste psicológico. No Brasil, na maioria dos casos o concurso público consiste em provas de múltipla escolha, somente avaliando o conhecimento acadêmico do candidato. Para OCDE (2010) a escassa utilização de métodos modernos de teste de habilidades e aptidões na seleção em comparação a países membros da OCDE, pode impactar negativamente na organização, conforme constatação abaixo:

Os atuais métodos pouco sofisticados criam um risco desnecessariamente alto de erros no recrutamento e é provável que cada organização tenha alguns servidores que não são adequados para as tarefas para as quais foram recrutados. (OCDE, 2010, p. 180)

A problemática do ingresso no serviço público, como observado por Pacheco (2010b), Coelho (2015) e pela OCDE (2010), engessa a máquina pública, impedindo a sua modernização e a qualidade na entrega dos serviços à população. Os demais limites apresentados no serviço público, no referente à gestão de recursos humanos, englobam além do governo federal, os demais entes da federação.

2.4. Limitações da Carreira de Gestor Governamental

As dificuldades presentes no processo de concurso público, relatadas por Coelho (2015), também se encontram em carreiras consolidadas, como o caso do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Estudando a seleção de gestores da carreira de EPPGG federal, no que tange à análise do perfil almejado de gestor pela administração, Silva (2014, p. 6) demonstra que o processo de seleção da carreira no governo federal ainda passa por diversas mudanças, com intuito de “adequar os requisitos do concurso às expectativas em relação aos perfis esperados pela Administração”. Silva (2014) também mostra que por não haver consenso entre os governos, desde 1989 até 2013, sobre a orientação da carreira, diversas mudanças aconteceram.

As variações nos processos de seleção da carreira, descritas por Silva (2014), vão desde a mudança no conteúdo exigido nas provas até a mudança na carga horária do curso de formação oferecido pela ENAP. Do primeiro concurso em 1988, que ocorreu antes de sua regulamentação, para o segundo concurso em 1995, observa-se alterações como a inclusão da prova de títulos, demonstrando um perfil mais acadêmico, a exigência do nível superior e a redução na carga horária do curso de formação.

Nos concursos seguintes, o formato de Prova Objetiva contou com alterações nas disciplinas exigidas nos certames, na escolha de três áreas de concentração e, de novo, na redução na carga horária do curso. Além da modificação na prova discursiva, separada em questões sobre Análise de Casos, Dissertação e as Discursivas, o concurso de 2009 promoveu uma grande mudança, a inserção da comprovação de experiência profissional juntamente com a análise de títulos acadêmicos.

O último concurso da carreira, em 2013, por uma tentativa modernizante, propôs uma pontuação adicional para cada ano de atividade gerencial na comprovação da experiência

profissional, além de refazer os temas das provas objetivas, incluindo outras abordagens, como o tópico Realidade Brasileira (Silva, 2014). De acordo com o descrito no site da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), a supervalorização do quesito experiência profissional acarretou dúvidas sobre os critérios de seleção, as quais compreenderam as bases de ações judiciais, levando a anulação do concurso público de 2013.

As diferenças nos certames, conforme demonstrado por Silva (2014), principalmente nos conteúdos exigidos nas provas, indicam um impacto nas “diferenças significativas no perfil dos agentes contratados, o que exige da gestão superior uma capacidade plena em formar os profissionais para a prática das atribuições esperadas ao cargo” (SILVA, 2014, p. 12). Como conclui Silva (2014), a administração pública ainda está em busca da capacidade de selecionar profissionais.

Com intuito de mostrar outra limitação da carreira de Gestor Governamental, retratando empiricamente a limitação da avaliação de desempenho, conforme retratado por Pacheco (2010b) na seção anterior, Velasco (2010) aferiu a percepção dos EPPGGs federais sobre o sistema de avaliação de desempenho da carreira, mostrando que a maioria dos entrevistados não percebeu a avaliação de desempenho como algo eficaz no que se pretende alcançar.

O sistema de avaliação de desempenho do EPPGG federal é respondido pela chefia imediata do especialista, buscando medir a produtividade e qualidade; dedicação e compromisso com a instituição e conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento (VELASCO, 2010). Os resultados da pesquisa de Velasco (2010) mostraram que a maioria dos entrevistados não compreendeu a avaliação de desempenho como instrumento de gestão e também não achou que os resultados sejam utilizados como insumos para outros processos de gestão de pessoas ou, mesmo, para subsidiar o processo de tomada de decisões. Ainda também conforme o estudo, os EPPGGs não consideram que o sistema de avaliação favorece a comunicação entre avaliados e avaliadores, discordam de que o *feedback*, advindo da avaliação proporciona oportunidades de crescimento e também não acharam que o reconhecimento do mérito profissional é um dos principais produtos do sistema de avaliação de desempenho.

Ainda no que tange à avaliação de desempenho da carreira de EPPGG, como apontado no trabalho de Andrade (2011), alguns estados que possuem a carreira de Gestor Governamental apresentam avanços na área, porém em outros o assunto necessita de

regulamentação. Ao analisar a carreira em 10 estados e no Governo Federal, Andrade (2011) conclui que metade dos estados não havia regulamentado a avaliação de desempenho até 2011, como ilustrado no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Avaliação de Desempenho nos estados e no Governo Federal

Fonte: Andrade, 2011, p.35

Em quatro estados, Pernambuco, Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro, existe a avaliação de desempenho institucional, a qual é atrelada à remuneração do servidor. Vale ressaltar que, até 2011, ano de publicação da pesquisa de Andrade (2011), no Estado do Rio de Janeiro a avaliação de desempenho institucional ainda não tinha sido regulamentada.

Como visto, os entraves da carreira também se deparam nas carreiras executadas nos entes subnacionais. Analisando a implementação da carreira, observa-se o trabalho de Klein e Mascarenhas (2014), os quais estudaram como os fatores motivacionais intrínsecos e extrínsecos impactam na evasão e na satisfação dos EPPGs do Governo Federal, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Sendo os fatores extrínsecos caracterizados como remuneração, benefícios e atrativos no crescimento da carreira (promoção e progressão) e os fatores intrínsecos descritos como a relevância da atividade profissional e o prazer e a identificação com o trabalho, os autores concluíram que no setor público, os fatores intrínsecos têm maior peso na satisfação profissional dos servidores do que fatores extrínsecos e também que a evasão é principalmente determinada por fatores extrínsecos.

Com base no estudo, Klein e Mascarenhas (2014) constataram que há maiores taxas de fatores extrínsecos e intrínsecos nas carreiras do Governo Federal e da Bahia, aumentando a

satisfação e a retenção dos gestores governamentais. Inversamente, notaram que em São Paulo há um índice baixo de satisfação e maior taxa de evasão, o qual apresenta taxas menores de fatores intrínsecos e extrínsecos. Ao analisar a satisfação dos gestores no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, os quais ficaram, respectivamente, em terceiro e quarto lugar no índice de satisfação, Klein e Mascarenhas (2014) verificam que mesmo apontando maiores taxas de fatores intrínsecos, os gestores de MG indicam menor satisfação em comparação aos do Rio de Janeiro, o qual demonstra maior porcentagem de fatores extrínsecos, ressaltando a importância de fatores ligados à remuneração na satisfação do servidor. Para os autores, o Estado de Minas Gerais tem maior probabilidade de evasão do que o RJ, porém como mostrado por Andrade (2011), o Rio de Janeiro possui maior taxa de evasão em comparação à MG, como mostra gráfico abaixo.

Gráfico 2: Taxa Média de Evasão Anual de EPPGG

Fonte: Andrade, 2011, p.33

Vale ressaltar na análise do gráfico, duas carreiras estaduais, a do estado de São Paulo e de Pernambuco, pois ambas carreiras foram criadas em 2008 e apresentam remuneração similar. Os Especialistas de Políticas Públicas de São Paulo em 2008 possuíam a remuneração de 3.800,00 reais, sendo atualmente de 5.800,00 reais e os Gestores Governamentais de Pernambuco, que na criação da carreira compreendiam a remuneração de 2.380,00, atualmente recebem 5.896,55 reais, conforme mostrado por Rodrigues et al. (2014). A partir

da constatação de Klein e Mascarenhas (2014), a carreira de São Paulo, como visto na figura, apresenta um alto índice de evasão, mesmo em comparação com a carreira de Pernambuco.

Também estudando os fatores que propiciam a rotatividade dos Gestores Governamentais, Levy et al. (2015), através de uma pesquisa exploratória, ao realizar entrevistas com gestores públicos evadidos e dirigentes públicos responsáveis pela gestão da carreira, constata que a evasão das carreiras tem relação com falhas em suas implementações. As falhas na implementação da carreira são observadas no trabalho de Salvador et. al (2014), que estudada a carreira de Especialistas de Políticas Públicas (EPP) do estado São Paulo.

Os EPPs, com a disponibilidade de 500 (quinhentos) cargos, contaram com a abertura de um concurso público, em 2009, para a ocupação de 150 (cento e cinquenta) vagas, sendo que “dos 150 aprovados na primeira etapa do concurso, 16 candidatos desistiram de participar do curso de formação e os demais 134 postulantes foram todos aprovados para nomeação” (SALVADOR et al., 2014, p.6). Devido às mudanças de gestão do governo no ano da nomeação dos EPP, em 2010, o caráter de atuação descentralizado dos gestores foi modificado, segundo Salvador et al. (2014), marcando o primeiro ano de ingresso, sendo retomada no ano seguinte.

Nos primeiros anos, propiciando a evasão de aproximadamente 49% (quarenta e nove por cento), a condução da carreira foi marcada por sucessivas falhas, descritas por Salvador et al. (2014, p. 12)

[...] a falta de instrumentos e de processos estruturados para a gestão da carreira mantiveram a informalidade dos trabalhos, a baixa capacidade de acompanhamento e de resolução de gargalos, a baixa institucionalização e a baixa divulgação da crescente relevância da atuação dos EPPs no estado.

Salvador et al. (2014) observa em seu trabalho o começo de uma boa perspectiva para carreira, que pela forte iniciativa e vontade dos EPP, compreendendo atualmente 76 (setenta e seis) gestores, de acordo com o Portal da Transparência do Estado de São Paulo, iniciou-se em 2014 um período de estruturação do trabalho e concepção de condições necessárias para a gestão da carreira, completando

Gradativamente a carreira tem evoluído em seu processo de institucionalização e, aos poucos, tem conseguido espaço para realizar suas atribuições e cumprir seu papel de contribuir para o fortalecimento do ciclo de planejamento e gestão do estado e para agregar valor na gestão de suas políticas públicas. (SALVADOR ET AL., 2014, p. 22)

Conforme descrito, a implementação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental ainda sofre com alguns obstáculos. Mesmo na União, com mais de 20 anos de criação e definida como um modelo inovador, a carreira apresenta problemas que transitam da área de ingresso à avaliação de desempenho. Nos entes subnacionais, a carreira demonstra mais problemas em sua implementação, como observado no exemplo do estado de São Paulo que indica entraves desde o ingresso dos EPP.

2.5. (Des)Integração e Fragmentação de Processos de Políticas Públicas

Os tópicos anteriores contemplaram as referências, as críticas e as limitações de carreiras de Estado. Com intuito de retomar o argumento da desintegração dos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos, relacionados ao ingresso no serviço público, aborda-se nesse tópico os conceitos associados à coordenação e à fragmentação dos processos de políticas públicas. Geralmente notada nas atividades fins, a fragmentação também está presente nas atividades meio, como em políticas públicas integradas de gestão, nos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos, a qual será objeto de análise deste trabalho.

Conforme aponta Martins, a gestão pública contemporânea está inserida em um contexto complexo, principalmente no que tange à fragmentação dos processos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos governamentais. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas, segundo o autor, pode auxiliar na identificação de elementos, os quais propiciam a eficácia, efetividade e eficiência de políticas (Martins, 2004b, p.1). Para o autor, “a fragmentação é resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas e projetos” (MARTINS, 2004a, p. 3), podendo advir da falta de coordenação, coerência e consistência.

Martins (2004a) descreve a diferença entre a coordenação, coerência e consistência, a qual pode ser tênue em alguns casos. A coordenação nas políticas públicas implica que sistemas formuladores interajam conjuntamente para produzirem resultados esperados.

Consistência caracteriza a garantia de que políticas não sejam contraditórias entre si. Já a coerência nas políticas configura ações que se fortalecem mutuamente para o alcance dos objetivos definidos, configurando “um processo que demanda ações integrativas mediante coordenação e consistência”, definição implícita nas diversas dimensões do conceito de coerência (MARTINS, 2004a, p. 4).

A coerência plena não compreende um resultado realista, conforme coloca Martins (2004a, p. 3), mas um ponto ótimo de fragmentação existe, o qual consiste em um custo menor de integração em relação ao da fragmentação. Para o autor, a integração envolve custos de cooperação/coordenação, que dependendo do esforço de transação e negociação, ocorre em maior ou menor escala, acarretando níveis diferentes de eficiência. Ainda para Martins, a fragmentação

[...] embora possa ser considerada um padrão recorrente e uma consequência esperada, representa ineficiência. A fragmentação é tratada tanto como conflito ou ambiguidade, característicos das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, quanto como um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa, ineficácia e reducionismo (MARTINS, 2004a, p. 4).

Na teoria da fragmentação estudada por Martins existem fatores estruturais que impactam no grau de fragmentação da política pública, observando que “os processos de formulação e implementação de políticas são considerados, “por natureza”, problemáticos, sujeitos a fragmentação, embora passíveis de convergência” (MARTINS, 2004b, p. 3). Em seu trabalho, Martins observa que uma integração eficaz é possível através de arranjos de coordenação, envolvendo o estabelecimento de papéis, regras e incentivos.

Tais fatores podem ser controlados, com intuito de proporcionar uma maior integração nas políticas públicas, acarretando uma maior eficiência, segundo o autor. Os fatores estruturais fragmentadores, apresentados por Martins, configuram-se como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura de processos e de pessoas.

A liderança executiva atua como um elemento de integração representado pela autoridade executiva principal, caracterizada para Martins como presidentes e primeiros-ministros. Para o autor, "o executivo principal é capaz de influenciar seus liderados intragoverno numa determinada direção, gerando convergência estrutural" (MARTINS, 2004a, p.6), caracterizando o líder como uma peça importante na negociação de projetos e na

formação de uma visão de futuro, o qual administra coalizões e aloca recursos para o alcance do que se pretende.

Também a forma de autoridade do líder executivo impacta na integração, conforme Martins, que descreve quatro estilos de liderança: prioridades e planejamento, corretagem política, política administrativa e sobrevivência política. O primeiro estilo representa a situação na qual o executivo principal está fortalecido politicamente e estabelece um programa de governo audacioso, influenciando suas unidades subordinadas. A corretagem política também implica um governo politicamente forte, mas que propõe um programa de governo modesto, ainda que a liderança executiva exerça um forte papel de coordenação, suas unidades têm entendimentos independentes. O estilo da política administrativa denota uma posição política frágil, a qual acaba por não exprimir um plano de governo substancial, agindo conforme a administração de crises. A sobrevivência política configura uma situação em que o executivo principal tem uma alta probabilidade de ser substituído, provocando uma gerência maior da cúpula de governo nas unidades operacionais. Para Martins (2004a, p. 7), observa-se “que os estilos da corretagem política e da política administrativa são mais fragmentadores, enquanto os estilos de prioridade e planejamento e sobrevivência política são mais integradores”.

O segundo fator de integração, a estratégia, reflete a missão e a visão, bem como a forma de alcançá-la, por meio de planos, programas e ações. Analisando como fator convergência de políticas, de acordo com o autor, a estratégia engloba elementos estratégicos, caracterizados como explicitação de projetos, posicionamentos ou planos de governo, e elementos da gestão estratégica, retratados pelos mecanismos gerenciais de implementação, monitoramento e avaliação do projeto do governo. Ao considerar a estratégia como um fator de convergência, observa-se “[...] em que extensão a existência de um projeto nacional (disposto ou não sob a forma de um plano) e um sistema de planejamento (com mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação)” (MARTINS, 2004a, p. 7) conseguem impactar na convergência de políticas pertencentes a um subsistema.

Configurado como fator de integração, para Martins o “ajustamento mútuo” remete à concepção da cooperação de formuladores e implementadores, sem a influência de arranjos formais de coordenação, sem um resultado pré-estabelecido e sem o direcionamento do líder. O ajustamento mútuo abrange as categorias de ajustamentos adaptativos e de ajustamentos manipulados. Os ajustamentos adaptativos envolvem as formas de coordenação não-negociada, como o ajustamento paramétrico que corresponde à uma situação em que um

tomador de decisão ajusta sua decisão conforme a decisão de outro tomador de decisão, sem esperar algo em troca, e como o ajustamento deferente que ocorre na situação em que um tomador de decisão baseia sua decisão nas possíveis externalidades a outros atores.

A outra categoria de ajustamento, os ajustamentos manipulados, representa a coordenação negociada de atores, com a criação de valor e a necessidade de acordos para distribuição desse valor, contemplando quatro tipos de coordenação: coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva. A primeira modalidade, a coordenação negativa, não necessita da criação de valor, mas requer acordos. Na barganha a criação de valor não se configura de forma significativa, mas a distribuição caracteriza-se como expressivo. A solução de problemas conota uma cooperação de atores, na qual a criação de valor se identifica relevante e atores buscam soluções distribucionais. A última modalidade, a coordenação positiva, implica uma negociação de criação mútua de valor e de resolução de conflitos de distribuição. De acordo com Martins, a combinação de mecanismos de ajustamento caracteriza-se como um melhor potencial de efeito do que aplicação de mecanismos isolados e “presume-se que formas de coordenação negociada são mais integradoras que as formas não-negociadas” (MARTINS, 2004a, p.9).

O quarto fator de integração, a estrutura, compreende o conjunto de unidades e a estrutura hierárquica da organização, os quais impactam no ajustamento vertical e horizontal organizacionais, dificultando ou favorecendo a integração, conforme descreve Martins. O ajustamento vertical, no que tange à integração, denota o desenho da organização, o qual retrata as relações entre a cúpula do governo, o primeiro e o segundo escalão, sendo que para Martins (2004a, p.9) “uma estrutura concentrada em poucas unidades tende a facilitar a integração; uma estrutura fragmentada tende a dificultar a coordenação”. A integração horizontal representa a coordenação da organização, por meio do ajustamento mútuo, supervisão direta e padronização dos processos, dos resultados e das habilidades dos envolvidos na realização das tarefas.

Outro fator de integração retratado pelo autor consiste em processos, constituídos por uma sequência de atividades composta por um começo, inputs, outputs, um fim com o objetivo de oferecer produtos e serviços. Em seu trabalho, Martins aborda três processos referentes à coordenação: a padronização dos processos, que reflete o estabelecimento de procedimentos e tarefas; a padronização dos resultados, que implica uma clareza dos resultados pelos atores envolvidos; e a padronização das habilidades, que compreende as habilidades necessárias de pessoas em diferentes situações, com intuito de resolver problemas.

Conforme aponta o autor, a coordenação, identificada como essencial para a rede de processos, é realizada por meio de controles, pelas relações de atores envolvidos, pela sincronia de processos independentes, pela integração de sistemas e pelo compartilhamento de informação. A efetividade da coordenação em redes ocorre com o equacionamento dos seguintes problemas: a ameaça à autonomia, relacionada à pluralidade de atores que possuem resistência à coordenação, a falta de consenso operacional, ligada à diversidade de interesses, necessitando de acordos e negociações, e os requisitos conflitantes da integração vertical e horizontal, vinculados à pluralidade de interesses, modelos de relacionamento e escassez de recursos.

O último fator de integração apresentado por Martins se refere às pessoas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas, que compartilham valores, crenças e opiniões. A concepção de valor analisada pelo autor configura o subsídio para construção da missão e do consenso entre atores de um processo de trabalho, sendo um elemento de integração para a formação de comunidades epistêmicas ou comunidades políticas, as quais compartilham conhecimento e valores comuns. Para Martins (2004a, p.13), “quanto maior a quantidade de comunidades epistêmicas e quanto pior a interlocução entre elas em um determinado subsistema de política pública, maior a propensão à fragmentação”.

Conforme demonstrado por Martins, os fatores estruturais podem se relacionar entre si e podem ser arranjos de forma que propiciem a integração ou a fragmentação de políticas públicas. No que tange à integração dos subsistemas de Gestão de Pessoas, Coelho (2015) analisa a desintegração dos subsistemas de recursos humanos referentes ao sistema de ingresso no serviço público, verificada pela “falta de pontos de contato entre as práticas de gestão de pessoas alusivas aos concursos públicos, configurando uma cadeia composta de elos perdidos” (COELHO, 2015, p. 83), como demonstrado na figura abaixo.

Figura 3: Subsistemas no ingresso no serviço público

Fonte: Coelho, 2015, p. 82

De acordo com o autor, a figura representa a integração dos subsistemas relativos ao ingresso de servidores no setor público, compreendendo os processos de seleção de pessoal, o acolhimento, o treinamento e capacitação dos recém-ingressos e o acompanhamento do estágio probatório, principalmente a avaliação de desempenho. O desalinhamento dos processos, encontrados principalmente em administração subnacionais, propicia a perpetuação do entrave do concurso público e a obsolescência do processo de seleção de pessoal no setor público (COELHO, 2015), como ilustrado pelo exemplo abaixo

[...] imaginemos um concurso público para um cargo de analista de gestão governamental, em que o edital, mais preocupado com as questões formais, não aprofunda a descrição das funções/atribuições profissionais. O edital, então, é divulgado, e dada a sua pouca precisão profissiográfica, acaba atraindo uma grande quantidade de candidatos que se preparam para outros certames, fora do perfil almejado. Considerando também o tempo exíguo para a realização do certame e as falhas de diálogo, nesse ínterim, entre o órgão contratante e a instituição terceirizada para a elaboração/aplicação das provas, a abordagem e o conteúdo dos exames não conseguiram refletir com certa fidedignidade o padrão avaliativo esperado pela área de recursos humanos da organização. Na sequência, após a realização do concurso e a convocação dos aprovados, suponha que os indivíduos que tomaram posse iniciam a sua entrada no serviço público desprovidos de um processo de acolhimento e sem a devida orientação para a iniciação nas atividades laborais. Alguns meses mais tarde, após a desistência de vários profissionais recém-admitidos por diversos motivos (aprovação em outros certames, não adaptação à função, falta de clareza sobre o horizonte da carreira, etc.), os funcionários remanescentes são convocados para um programa de treinamento na escola de governo o qual tem pouca equivalência com o trabalho presente e as perspectivas de atividade futura do cargo. Pouco tempo depois do término dessa capacitação, mesmo a unidade de RH já tendo um mapa das competências individuais de várias pessoas que estão na carreira,

mantém-se a distribuição delas nas áreas originais, desenvolvendo o mesmo tipo de tarefa; em alguns casos, com ausência de supervisão e totalmente deslocadas das equipes de trabalho. E, finalmente, passados mais de dois anos e meio da posse, faltando menos de seis meses para o final do estágio probatório, nenhum processo de avaliação de desempenho mais substancial, além das formalidades habituais, foi realizado. A maioria dos funcionários já se acostumou ao standard burocrático, à inexistência de mecanismos de incentivos/sanções e à falta de liderança. O ambiente organizacional na repartição pública é de desmotivação e baixa performance. (COELHO, 2015, p.84)

A partir do exposto por Martins (2004a) e Coelho (2015), observa-se que a fragmentação de subsistemas de políticas públicas, no que se refere à formulação e implementação, suscita consequências indesejadas, como a alta rotatividade e evasão de profissionais, observadas na seção anterior. Ainda no que tange à área de recursos humanos, a desintegração dos processos de seleção, de treinamento e desenvolvimento acolhimento do servidor e de avaliação do estágio probatório acarreta distorções no ingresso do serviço público (COELHO, 2015).

3. MÉTODOS DE PESQUISA

A presente pesquisa analisa de forma detalhada o sistema de ingresso da carreira subnacional de Gestor Governamental, o Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo. Com intento de proporcionar a descrição detalhada do sistema de ingresso da carreira, o trabalho segue uma abordagem qualitativa, tendo como principal método o estudo de caso.

Conforme Godoy (2006, p. 144) o estudo de caso “favorece o engajamento do pesquisador com o cotidiano da administração, proporcionando uma compreensão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada da realidade das organizações”. Para a autora, o processo de estudo de caso alia a teoria, pela revisão da literatura, à análise de dados. Para Baluch et al. (2014), o estudo de caso compreende um método com descrições empíricas de casos particulares de um fenômeno, baseadas em múltiplas fontes de dados, como observado também por Creswell (2006, p. 73)

Case study research is a qualitative approach in which the investigator explores a bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information (e.g., observations, interviews, audiovisual material, and documents and reports), and reports a case description and case-based themes.²

O estudo de caso único configura uma abordagem apropriada sob várias circunstâncias, conforme descrito por Yin (2010), sendo justificável a importância de sua aplicação em situações que o caso caracterizar-se como crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal. De acordo com Yin (2010), o estudo de caso único pode ser estudado de forma holística, obtendo a análise global do caso, e de forma integrada, a qual explora as subunidades, podendo alcançar detalhes operacionais. No presente trabalho, o caso utilizado da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo identifica-se como peculiar, analisado de forma integrada, detalhando os processos componentes do sistema de ingresso da carreira, e se preocupando também com a análise holística, contemplando o contexto em que a carreira estava envolvida.

² A pesquisa de estudo de caso é uma abordagem qualitativa, em que o investigador explora um sistema limitado (um caso) ou múltiplos sistemas limitados (casos) ao longo do tempo, através de uma coleta detalhada e aprofundada de dados envolvendo múltiplas fontes de informação (por exemplo, observações, entrevistas, material, documentos e relatórios), e relata uma descrição de caso e temas baseados em casos.

Em complementação ao método de estudo de caso, o trabalho utiliza como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, para a análise da teoria e de estudos desenvolvidos sobre o tema, e para a coleta de dados, a pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada.

Pesquisa bibliográfica

Analisando a metodologia de estudo de caso, Baluch et al. (2014) propõem modelos de análise do processo para mostrar a contribuição técnica desse método. Com intuito de aumentar a validade da pesquisa, os autores indicam, como uma das formas de análise, o uso da contribuição teórica, abordando múltiplas perspectivas teóricas, com referências complementares e antagônicas do objeto pesquisado.

Assim, a análise teórica do trabalho compreendeu no capítulo anterior os temas relativos à gestão de recursos humanos, abrangendo estudos normativos norteadores para o ao sistema de ingresso no serviço público, à carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, abordando os avanços e as limitações da área, e estudos sobre a coordenação dos processos de políticas públicas, o subsistema do ingresso no serviço público, e sobre a fragmentação e integração de subsistemas de políticas públicas.

Pesquisa documental

Conforme Yin (2001 apud GODOY, 2006, p. 133) a coleta de dados da pesquisa pode ser desenvolvida a partir de diferentes fontes, como documentos, registros, observações e entrevistas. O exame de documentos, de acordo com Godoy (2006, p.135) constitui

[...] os materiais escritos (como recortes de jornais e outros textos publicados na mídia, cartas memorandos e outros tipos de correspondência, relatórios internos e externos, documentos administrativos), as estatísticas e outros tipos de registro organizados em banco de dados (os quais produzem um formato de registro ordenado e regular de vários aspectos da vida social) e elementos iconográficos (como sinais, grafismos, imagens, fotografias e filmes).

No que se refere à análise de dados documental, o presente trabalho concentrou-se na busca de materiais relativos ao sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas, como provas de concurso público, editais, instrumental de avaliação de

desempenho, regimentos e relatórios internos e legislações normativas. Além destes documentos, a pesquisa analisou dados estatísticos relativos aos integrantes da carreira, como número de ingresso e quantidade de gestores na carreira. Abaixo se encontra a relação de documentos levantados e analisados pelo trabalho, com a indicação o intuito da análise do documento.

Tabela 3: Relação de Documentos Analisados

Documento	Autor	Conteúdo Sinóptico
As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos 2003/06: Resolver o presente construindo o futuro	Casa Civil	Diagnóstico de Pessoal
Artigo - Onde os técnicos não têm vez	Carta Capital	Artigo sobre a atuação dos EPPs
Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas de 2011	Secretaria de Gestão Pública	Descrição atuação dos EPPs
Caderno-roteiro dos Participantes	FUNDAP	Roteiro do Curso de Formação
Constituição Federal - Artigo 41	Brasil	Estágio Probatório
Decreto de 11-2-2010	Gov. do Estado de São Paulo	Nomeação dos EPPs
Decreto nº 47.836, de 27 de maio de 2003	Gov. do Estado de São Paulo	Atribuições do Comitê de Qualidade da Gestão Pública
Decreto nº 51.463 de 01 de janeiro de 2007	Gov. do Estado de São Paulo	Estrutura da Secretaria de Gestão Pública
Decreto nº 55.384 de 1º de fevereiro de 2010	Gov. do Estado de São Paulo	Criação da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas
Deliberação nº 01 de 22 de dezembro de 2010	CEPP	Procedimentos da Avaliação de Desempenho Especial
Edital nº 01/2009	Secretaria de Gestão Pública	Abertura de inscrições
Edital nº 09/2009	Secretaria de Gestão Pública	Convocação para a matrícula no curso de formação
Edital nº 13/2010	Secretaria de Gestão Pública	Resultado final do concurso

Emenda Constitucional nº 19	Brasil	Estágio Probatório
Especialistas em Políticas Públicas. Perfil dos Candidatos	FUNDAP	Perfil dos EPPs
Apresentação da UCEO	Secretaria de Gestão Pública	Estrutura UCEO
Estudo Aplicado – Orientações e Organização	FUNDAP	Organização do Estudo Aplicado
Homologação do Concurso Público	Secretaria de Gestão Pública	Conclusão do Concurso
Lei Complementar nº 1.034 de 04 de janeiro de 2008	São Paulo	Criação da carreira de EPP
Lei Complementar nº 1.123 de 01 julho de 2010	São Paulo	Promoção na carreira
Lei Complementar nº 1.169 de 09 de janeiro de 2012	São Paulo	Reajuste Salarial
Lei nº 12.474 de 26 de dezembro de 2006	São Paulo	Criação da Secretaria de Gestão Pública
Pessoas, Processos e Tecnologia (2007-2010): O Legado da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo	Secretaria de Gestão Pública	Balanco de atividades da Secretaria de Gestão Pública
Projeto de Lei Complementar nº 53 de 06 de agosto de 2007	Gov. do Estado de São Paulo	Projeto de criação da carreira
Proposta Curso EPP – Orientação Geral	FUNDAP	Proposta para o 2º Curso de Formação
Publicação no Diário Oficial em 31 de janeiro de 2013	Secretaria de Gestão Pública	Designação para Secretário
Relação Servidores Públicos – Administração Direta	Secretaria da Fazenda	Quantidade de servidores por Secretaria
Resolução Conjunta SGP/SF/SEP nº 001 de 25 de fevereiro de 2008	SGP/SF/SEP	Grupo de Trabalho para o Concurso
Resolução SGP nº 04 de 23 de fevereiro de 2010	Secretaria de Gestão Pública	Membros da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas
Resolução SGP nº 10 de 29 de abril de 2011	Secretaria de Gestão Pública	Membros da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em

		Políticas Públicas
Resolução SGP nº 24, de 16 de fevereiro de 2012	Secretaria de Gestão Pública	Membros da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas

Fonte: Elaboração Própria

Entrevista semi-estruturada

Segundo Godoy (2006), as entrevistas semi-estruturadas conseguem obter informações relevantes, captando a interpretação do entrevistado sobre o tema. O entrevistador consegue extrair, de acordo com a autora, a compreensão do mundo e a fundamentação de opiniões do entrevistado. Pinheiro (2000, p. 186) considera a entrevista “[...] como prática discursiva, ou seja, entende-la como ação (interação) situada e contextualizada, por meio do qual se produzem sentidos e se constroem versões da realidade”.

As entrevistas realizadas abarcam a interpretação dos gestores da administração sobre o sistema de ingresso referente à carreira de Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, abordando uma visão técnica do assunto e também a percepção dos integrantes ativos da carreira sobre os processos que participaram. As entrevistas conseguiram fornecer subsídios para, juntamente com os outros métodos, obter uma melhor compreensão sobre as dificuldades e progressos do objeto de análise.

Assim, a partir da teoria, conceito e contextualização angariados pela pesquisa bibliográfica, o presente trabalho analisou dados relevantes sobre a carreira e materiais relacionados aos procedimentos de ingresso na organização. Com o levantamento de dados, o presente trabalho realizou entrevistas com gestores, com intuito de compreender melhor os processos do sistema de ingresso dos casos em estudo.

As entrevistas semi-estruturadas, presentes no Anexo I, foram realizadas com 11 informantes-chave, compreendendo ex-gestores e gestores envolvidos nos processos do sistema de ingresso analisado e integrantes da carreira, conforme tabela abaixo, na qual contém o nome³ do entrevistado e o cargo ocupado na época de análise. Na análise das entrevistas, o presente trabalho não identificará os entrevistados, somente enumerando-os.

³ Alguns entrevistados preferiram permanecer anônimos.

Tabela 4: Relação de Entrevistados

Entrevistado	Cargo desempenhado
Cassiana Montesião de Sousa	Especialista em Políticas Públicas (2010 – Atual)
Clovis Bueno de Azevedo	Diretor de Formação Profissional da FUNDAP (2008-2010)
Evelyn Levy	Subsecretária de Gestão e Recursos Humanos da Casa Civil (2003-2007)
Ivani Maria Bassotti	Coordenadora da Unidade Central de Recursos Humanos (2007-2016)
Jorge Orlando Costa	Especialista em Políticas Públicas (2010 – Atual)
Maria Fernanda Alessio	Especialista em Políticas Públicas (2010 – Atual)
Melissa Giacometti de Godoy	Membro da Comissão Executiva (2011-2012)
Og Oliveira Pinto	Especialista em Políticas Públicas (2010 – Atual)
Thiago Souza Santos	Assistente de Planejamento e Gestão de Recursos Humanos (2007-2012)
Não identificado	Especialista em Políticas Públicas (evadido)
Não identificado	Assistente Técnico

Fonte: Elaboração Própria

Enfim, a análise dos resultados, a seguir, utilizou-se da triangulação entre a análise documental e a análise das entrevistas, à luz dos apontamentos da literatura estudada, no capítulo anterior.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste e no próximo capítulo, aborda-se de forma descritiva e analítica o sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo. O sistema, conforme demonstrado no início do trabalho, contempla três grandes áreas: Recrutamento e Seleção, Integração e Acolhimento e Conclusão do Estágio Probatório, as quais são pautadas pelo planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários, e pela alocação organizacional, nas quais os ingressantes irão desempenhar suas atividades planejadas.

Na primeira seção do capítulo, relata-se, de uma maneira geral, a seleção dos EPPs e os três primeiros anos da carreira, baseando-se principalmente em informações secundárias, como legislações e o trabalho de Salvador et al. (2014). Esta seção tem o intuito de introduzir de forma simples os acontecimentos do período probatório dos EPPs. No capítulo seguinte, o trabalho descreve mais detalhadamente os processos do sistema de ingresso, representados pela criação da carreira, pela elaboração do edital, pela realização do concurso público e pelo estágio probatório, contemplando as três fases de gestão da carreira e a finalização do estágio probatório.

4.1. A Seleção e o Período Probatório da Carreira

A carreira de Especialista em Políticas Públicas - EPP foi proposta pelo Projeto de Lei Complementar nº 53 de 06 de agosto de 2007, encaminhado pelo então governador José Serra. O projeto, incitado pela propositura do Comitê de Qualidade da Gestão Pública, apresentou a justificativa da criação da carreira, que tinha como principal argumento a necessidade de pessoal especializado e permanente no serviço público, principalmente na área de Planejamento e Administração, conforme aponta o diagnóstico do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE de 2003, mencionado no projeto de lei.

A instituição da carreira se deu com a Lei Complementar nº 1.034 de 04 de janeiro de 2008, a qual instituiu também a carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas. Vinculando ao quadro de pessoal da Secretaria de Gestão Pública - SGP, a lei complementar criou 500 (quinhentos) cargos de EPP, com provimento mediante diploma de

nível superior, com o salário inicial da carreira em RS 3.800,00 (três mil e oitocentos reais) e com as seguintes atribuições

- I.** planejar, implementar e avaliar as políticas públicas;
- II.** formular e promover a articulação de programas e parcerias estratégicas;
- III.** desenvolver, negociar e avaliar os contratos de gestão;
- IV.** desenvolver, coordenar e avaliar a área de gestão do Estado.

O ingresso do gestor está previsto na LC via concurso público, por meio de provas, títulos e curso de formação, o qual poderá ter duração máxima de 6 meses. Ainda conforme a LC, os EPPs têm a possibilidade de exercer atividades descentralizadas em outros órgãos da administração direta do Estado, por ato do Secretário de Gestão Pública, conforme do artigo 6º da referida Lei Complementar

Por ato do Secretário de Gestão Pública, os servidores ocupantes dos cargos de que trata o inciso I do artigo 5º desta lei complementar exercerão suas atribuições em órgãos da Administração direta do Estado.

O estágio probatório da carreira de EPP consiste nos três primeiros anos de efetivo exercício do gestor, sendo submetido à Avaliação Especial de Desempenho. O estágio probatório, ainda conforme a LC, é acompanhado pela Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas – CEPP, conjuntamente com o órgão de recursos humanos e com as chefias mediatas e imediatas do órgão que o gestor esteja exercendo as suas atribuições.

Após a criação da carreira em janeiro, houve o despacho de autorização de abertura de concurso público para 150 (cento e cinquenta) cargos de Especialista em Políticas Públicas I em 14 de junho de 2008. Em outubro do mesmo ano, houve a constituição da comissão de concurso público pela Resolução SGP nº 15. A comissão foi composta por Andrea Monaco Janotti, assessora técnica de gabinete, Marisa de Andrade Santarém assessora técnica de gabinete, Ivani Maria Bassotti, Coordenadora, Thiago Souza Santos, Assistente de Planejamento e Gestão de Recursos Humanos, Teresa Cristina Ballarini Pereira Parente, Assistente Técnico de Coordenador e Fátima Rosa Marques Batina, Diretora Técnica de Departamento.

Em 03 de março de 2009, a publicação do Edital de abertura de concurso público, com 3.375 (três mil e trezentos e setenta e cinco) inscritos, especificou as etapas do certame, compostas por provas, títulos e curso, as quais foram executadas pela Fundação Carlos Chagas. Com o total de 400 (quatrocentos) pontos, a primeira etapa do certame constituiu-se de duas provas objetivas e uma discursiva, abrangendo as seguintes disciplinas

Tabela 5: Disciplinas das Provas

Prova 1 Conhecimentos Gerais	Atualidades
	Direito Administrativo
	Direito Constitucional
	Inglês
	Língua Portuguesa
	Raciocínio Lógico-Analítico
	Teoria da Informação
Prova 2 Conhecimentos Específicos	Ciência Política
	Economia
	Estatística
	Gestão Pública
	Políticas Públicas
Discursiva	Tema específico relacionado ao conteúdo de Conhecimentos Específicos

Fonte: Edital nº01/2009

A etapa de provas habilitou 450 (quatro centos e cinquenta) candidatos para segunda etapa, composta pela apresentação de títulos, os quais adicionaram pontos na nota do candidato, sendo eles descritos na tabela abaixo.

Tabela 6: Quadro de Atribuição de Pontos para a Avaliação de Títulos

Título	Valor unitário	Valor máximo

Diploma, devidamente registrado, de curso de Pós-graduação "stricto sensu", em nível de Doutorado, em qualquer área, acompanhado do respectivo Histórico Escolar	6,00	6,00
Diploma, devidamente registrado, de curso de Pós-graduação "stricto sensu", em nível de Mestrado, em qualquer área, acompanhado do respectivo Histórico Escolar.	5,00	5,00
Certificado de conclusão de curso de Pós-Graduação "latu sensu" em nível de especialização, em qualquer área, com carga horária mínima de 360 horas, acompanhado de Histórico Escolar	3,00	3,00
Total Máximo de Pontos	14,00	

Fonte: Edital nº01/2009

Somando o total de pontos da primeira e segunda etapa, passaram 150 candidatos para última etapa do concurso público, o curso de formação. Durante o curso de formação, o candidato recebeu uma bolsa correspondente à 75% (setenta e cinco por cento) do valor dos vencimentos do inicial da carreira e, de acordo com o edital, teve o objetivo de avaliar e capacitar o candidato em relação a

planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas;

formular e promover a articulação de programas e parcerias estratégicas entre os setores público e privado;

desenvolver, negociar, monitorar e avaliar os instrumentos de gestão voltados para resultados;

desenvolver, coordenar, monitorar e avaliar os instrumentos de gestão, privilegiando a intersetorialidade, nos âmbitos estratégico, tático e operacional. (EDITAL nº01/2009)

O curso ofertado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo – FUNDAP teve duração de 480 (quatrocentos e oitenta) horas e candidatos, aproximadamente três meses, compreendendo duas etapas, com início em 31 de agosto de 2009. A primeira fase, a formação geral, composta por cinco módulos, conforme Tabela 6, capacitou todos os candidatos de 31 de agosto a 10 de novembro de 2009, abrangendo 320 (trezentos e vinte) horas de carga horária. A segunda fase, sendo uma formação aplicada, com duração de 160 (cento e sessenta) horas, dividiu os candidatos em grupos nas áreas de Segurança Pública e

Administração Penitenciária, Saúde, Educação, Infraestrutura e Cidadania, capacitando-os de 11 de novembro a 04 de dezembro de 2009.

Tabela 7: Conteúdo Programático do Curso de Formação

Módulos	Carga Horária
Formação Geral	320 horas
1 – Estado, Economia e Administração Pública na Sociedade Contemporânea	56 horas
2 – Estado de São Paulo: perfil sócio-econômico, estrutura de governo, recursos humanos e legislação básica	76 horas
3 – Gestão de Políticas Públicas	92 horas
4 – Gestão Organizacional	56 horas
5 – Práticas Gerenciais	40 horas
Formação Específica	160 horas
Seminários	24 horas
Estudo Aplicado	132 horas
TOTAL	480 horas

Fonte: Caderno do Aluno, FUNDAP

Após o término do Curso de Formação, em 04 de dezembro de 2009, publicou-se o Edital 13/2010, em 28 de janeiro de 2010, o resultado final do concurso público com a lista de 134 (cento e trinta e quatro) aprovados, 16 (dezesseis) candidatos desistiram do curso (SALVADOR ET AL., p. 6, 2014), publicada a homologação do concurso público em 09 de fevereiro de 2010. Transcorrido alguns dias, em 12 de fevereiro de 2010, os 134 (cento e trinta e quatro) aprovados foram nomeados pelo Decreto de 11 de fevereiro de 2010.

Ainda em fevereiro, definiu-se as atribuições da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas – CEPP, de acordo com o Decreto nº 55.384, de 1º de fevereiro de 2010. A CEPP, dentre as suas atribuições, tem o dever de orientar e acompanhar o planejamento, a organização e a execução dos concursos públicos, da promoção e

progressão na carreira, acompanhar e propor normas relativas ao estágio probatório e propor alterações na estrutura da carreira e nas atribuições de seus integrantes.

Pela Resolução SGP nº04 de 23 de fevereiro de 2010, publicada em 24 de fevereiro de 2010, constitui-se a CEPP com membros de três áreas: Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH, da Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações – UDEMO e da Unidade de Tecnologia da Informação – UTIC. Como representantes da UCRH foram Ivani Maria Basotti, Coordenador, e Thiago Souza Santos, Assistente Técnico IV, da UDEMO foram Carlos Leony Fonseca da Cunha, Coordenador e Presidente da CEPP, e Maurício da Silva Correia, Assistente Técnico III, e da UTIC foi Aldo Fabio Garda – Coordenador.

Em março de 2010, conforme aponta Salvador et al. (2014), os 132 (centro e trinta e dois) gestores tomaram posse (Secretaria de Gestão Pública, 2010) e foram lotados na UDEMO, da Secretaria de Gestão Pública, como apontado por Salvador et al. (2014). A UDEMO, de acordo com o Decreto nº 51.463, de 1º de janeiro de 2007, tem a função de planejar, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas e projetos para a transformação da gestão pública paulista.

Além da posse dos EPP, março de 2010 foi marcado pela renúncia do governador José Serra (PSDB) e saída do Secretário de Gestão Pública, Sidney Beraldo (PSDB), assumindo Alberto Goldman (PSDB) e Marcos Monteiro (DEM) respectivamente, os quais continuaram até o fim da gestão. Para Salvador et al. (2014), a mudança política daquele mês impactou diretamente nos nove primeiros meses na carreira de EPP, interrompendo a concepção prevista de descentralização dos gestores para outros órgãos e incumbindo os gestores com atividades da UDEMO (SALVADOR ET AL., 2014).

Alguns meses após a posse dos Especialistas, com intuito de “promover a articulação e a cooperação entre membros de todas as carreiras vinculadas à gestão pública, assim como com os demais servidores e dirigentes da administração paulista e com movimentos e organizações da sociedade civil” (AEPPSP), em junho de 2010, ocorreu a criação da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo - AEPPSP. Conforme o sítio eletrônico da AEPPSP, a necessidade de se formar a Associação se deu durante o concurso público, no decorrer do curso de formação.

Ainda em 2010, A CEPP publicou a Deliberação nº 01 em 22 de dezembro, que estabeleceu os procedimentos e a metodologia da Avaliação Especial de Desempenho do

estágio probatório do EPP. O processo de avaliação, como descrito na Deliberação, tem o objetivo de acompanhar de forma contínua o desempenho do servidor, aferindo a aptidão, engajamento e capacidade para o exercício das atribuições inerentes ao cargo. A composição da Avaliação Especial de Desempenho caracteriza-se pela Avaliação Semestral de Desempenho - ASD, Plano de Integração e Aperfeiçoamento Individual – PIAI, Registro de Incidentes Críticos – RIC e Relatório circunstanciado sobre a conduta e o desempenho do Especialista em Políticas Públicas I.

A ASD é aplicada semestralmente pela chefia imediata, ao longo dos 30 (trinta) primeiros meses de estágio probatório, sendo composta pelos critérios de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. Integrando a ASD, o PIAI engloba o plano de ação que indica aspectos profissionais a serem aperfeiçoados, para a adaptação do servidor ao cargo, sendo preenchido a critério da chefia imediata, preferencialmente, em conjunto com o EPP. Vale ressaltar que no PIAI há um campo relacionado à proposta de realocação do gestor para outra área. Designado como um instrumento opcional, o RIC auxilia na concessão da pontuação da ASD, orientando a sugestão de confirmação no cargo ou exoneração do gestor avaliado. Por último, o Relatório circunstanciado sobre a conduta e o desempenho do Especialista em Políticas Públicas I compreende a compilação dos resultados da ASD, do PIAI e do RIC, providenciado pelo Órgão Setorial de Recursos Humanos, embasando a proposta de confirmação do cargo ou exoneração ao final dos primeiros 30 (trinta) meses do estágio probatório. A Avaliação Especial de Desempenho é encaminhada à CEPP, a qual tem a incumbência de analisar o Relatório e ratificar a proposta.

Janeiro de 2011 iniciou uma nova fase da carreira com a posse do governador Geraldo Alckmin (PSDB), do Secretário Júlio Semeghini (PSDB) e da Secretária-Adjunta da SGP Cibele Franzese (FGV). Como descrito no trabalho de Salvador et al. (2014), neste período o gabinete da SGP, que contava com o assessoramento de EPPs, orientou a atuação dos gestores, principalmente em projetos de reestruturação organizacional. Por iniciativa da Secretária-Adjunta, como mostra Salvador et al. (2014), o gabinete da SGP avocou as atribuições da UDEMO, alterando os representantes da UDEMO na CEPP, os quais passaram a ser Sandra Inês Baraglio Granja, Assistente Técnico III, Presidente da CEPP, e Cristina Lobo da Costa Ruiz, Técnico de Desenvolvimento Organizacional, ambas representantes da Chefia de Gabinete, de acordo com a Resolução SGP nº 10, de 29 de abril de 2011, publicada em 04 de maio de 2011.

Ainda conforme Salvador et al. (2014), pela coordenação da Secretária-Adjunta, os EPPs tiveram um modelo de trabalho misto, dividido na descentralização de suas atividades, através de parcerias com outras secretarias, por meio de Termos de Cooperação Técnica e de Planos de Trabalho, e em trabalhos internos na SGP divididos por meio de eixos temáticos, denominados células. Para Salvador et al. (2014), o modelo de trabalho proposto pelo gabinete de SGP funcionou de maneira incompleta

Enquanto alguns dos projetos externos e internos patrocinados diretamente pela secretária-adjunta conseguiram fluir, outros sofreram com paralisias decisórias. As 'células', por sua vez, foram sendo deslegitimadas e descontinuadas na prática, em grande medida devido às falhas na implementação do modelo.

Em novembro de 2011, a gestão da carreira passou novamente por uma mudança, Secretário Júlio Semeghini (PSDB) assume o comando da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), deixando o comando da pasta para a Secretária-Adjunta Cibele, que acumulou as responsabilidades de Secretária e de Secretária-Adjunta da SGP. Ainda para Salvador et al. (2014, p.10), este período apresentou baixa capacidade de coordenação da carreira, devido à “[...] falta de diretrizes claras para a organização das atividades dos EPPs e de autonomia para a tomada de decisão da chefia imediata da carreira”.

O ano de 2012 iniciou-se com a alteração do salário dos gestores, que passou a vigorar o valor de R\$ 5.800,00 (cinco mil e oitocentos reais), instituído pela Lei Complementar nº 1.169 de 9 de janeiro de 2012. Em março de 2012, a SGP trocou novamente de comando, saindo a Secretária Interina Cibele Franzese (FGV) e assumindo o Secretário Davi Zaia (PPS). Cibele assumiu o posto de secretária-adjunta da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, levando junto alguns EPPs como assessores. A nova gestão retomou a UDEMO, indicando um assessor do gabinete para coordenar a carreira e a Unidade, como mostra a Resolução SGP nº 24, de 16 de fevereiro de 2012, publicada em 07 de junho de 2012, que altera os membros da CEPP, que antes eram representantes da Chefia de Gabinete, passando a serem representantes da UDEMO os servidores Jorge Nicolau, Assessor Técnico de Gabinete e Luciana Durand Negro, Assessor Técnico de Gabinete. Para Salvador et al. (2014), o gabinete atuou de forma mais dialogada com os integrantes da carreira e mais informal que antiga gestão, no que tange a formalização da descentralização das atividades dos gestores por meio de planos de ações. Até o final de 2013, a UDEMO não estava institucionalizada em sua totalidade (SALVADOR ET AL., 2014, p. 12).

Enfrentando desafios de coordenação e organização na sua implementação, a carreira de Especialista em Políticas Públicas sofreu uma grande evasão logo nos seus primeiros anos. Em junho de 2012 a carreira possuía 91 (noventa e um) servidores e em abril de 2013, próximo da data do fim do estágio probatório, contava com 85 (oitenta e cinco) gestores, de acordo com o Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo. Na análise de Salvador et al. (p. 6, 2014) “os novos EPPs constatariam, logo nos primeiros dias de exercício, a deficiência da função planejamento e gestão no aparato estatal paulista”. Com o fim do estágio probatório, os EPPs puderam participar da CEPP e tomaram a frente da UDEMO, marcando uma nova fase na carreira dos gestores.

Tabela 8: Cronologia dos Eventos

Data	Evento
08/2007	Projeto de Lei Complementar
01/2008	Lei Complementar - Criação da Carreira
06/2008	Instituição da Comissão de Concurso
03/2009	Publicação do Edital de Abertura
08/2009	Início do Curso de Formação
12/2009	Término do Curso de Formação
02/2010	Homologação do Concurso Público
02/2010	Decreto de Nomeação dos Especialistas em Políticas Públicas
02/2010	Instituição da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas
03/2010	Posse dos Especialistas em Políticas Públicas – Início do Estágio Probatório
03/2010	Renúncia de Serra e Troca de Secretário – Início da 1ª fase de gestão da carreira
06/2010	Criação da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo
12/2010	Publicação da Metodologia da Avaliação Especial de Desempenho
01/2011	Posse de Alckmin e do novo Secretário – Início da 2ª fase de gestão da carreira
01/2012	Aumento de Salário
03/2012	Troca de Secretário – Início da 3ª fase de gestão da carreira

Fonte: Elaboração Própria

A Tabela 7 resume os principais eventos que impactaram de certa forma os três primeiros anos de exercício dos EPPs. Os episódios relatados estão detalhados no capítulo a seguir, o qual descreve o sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas.

5. DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE INGRESSO

Com intuito de descrever de forma detalhada a criação da carreira, a realização do concurso público e os três primeiros anos da carreira, os quais caracterizam o estágio probatório, as seguintes seções detalham os processos do sistema de ingresso dos Especialistas, embasando-se em documentos gerados pelas instituições envolvidas, em legislações e em entrevistas com profissionais que na época fizeram parte das áreas do sistema de ingresso, os quais também forneceram materiais produzidos durante etapas estudadas. Ao final, o capítulo apresenta a seção que descreve de modo breve alguns aspectos atuais da carreira e a seção referente à discussão dos resultados à luz da integração e desintegração dos processos.

5.1. Criação da Carreira

O Projeto de Lei Complementar nº 53 de 06 de agosto de 2007, o qual propôs a criação das carreiras de Especialista em Políticas Públicas – EPP e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas - APOF, indica elementos influenciadores, como demonstra a justificativa para a instituição das carreiras. Além dos fatores oficiais referidos no PLC, o relatório do PNAGE e a propositura do Comitê de Qualidade da Gestão Pública, houve elementos que impulsionaram o processo de elaboração da carreira de EPP, conforme mostra o Entrevistado nº 5

Em 2003, já existia, por parte da Subsecretaria, na época de Gestão, que era pertencente à Casa Civil, um diagnóstico dizendo da necessidade, fazendo um diagnóstico geral, da situação do Estado em termos de pessoas, de gestores que existiam na época, como que funcionava essa parte de quadros. Detectou-se a necessidade de que existissem cargos estratégicos no governo, mas que fosse permanente, não como eram tratados na época, como comissionados.

O resumo do documento descrito pelo Entrevistado nº 5, formulado pela Casa Civil, denominado como “As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos 2003/06: Resolver o

Presente Construindo o Futuro”, observou algumas inadequações quanto ao perfil da força de trabalho do Governo do Estado de São Paulo, sendo a “ausência de quadros para atividades estratégicas como planejamento e gestão, e excedentes em atividades que a tecnologia da informação torna redundantes. Tal é o caso frequentemente constatado na área-meio” (CASA CIVIL, 2003 p. 5). O relatório também demonstrou a necessidade de mudança do perfil recrutado e selecionado pelo Estado, buscando novas competências e atrelando a “análise de perfis aos processos de trabalho em utilização, ou em transformação” (CASA CIVIL, 2003, p. 9).

Outro fator incitador da elaboração da carreira, conforme demonstra o Projeto de Lei Complementar nº 53, configura-se como o relatório do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PANGE de 2003, o Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais, PNAGE, que tinha como principal objetivo “trazer elementos para orientar um programa de modernização dos estados, por meio de financiamento do BID” (ABRUCIO, 2004, p.1). De acordo com Abrucio (2004, p. 4) “a pesquisa PNAGE buscou, primeiramente, relatar os principais avanços ocorridos nos últimos anos na maioria dos governos estaduais”, com intuito de demarcar como os estados estavam naquele momento.

Um dos avanços do Estado de São Paulo identificado pelo diagnóstico está presente na área de planejamento, como mencionado no PLC “o Sistema de Planejamento transformou-se numa área estratégica no governo paulista, de modo que a dinâmica do PPA ganhou uma posição central na lógica administrativa”. Após destacar os avanços dos governos estaduais, o relatório do PNAGE apresentou os problemas encontrados nos estados, dando maior relevância à área de recursos humanos, que conforme o Abrucio (2004, p.6) “é possível dizer, com total segurança, que o maior problema dos estados está na área de Recursos Humanos”. Como relatado pelo PLC, não se constatou em gestão de pessoas o progresso percebido no Planejamento, sendo, a época, a área mais carente de pessoal, como também mostra o Entrevistado nº 3

No caso do Governo do Estado de São Paulo, o PNAGE tinha apontado que existia um avanço em termos de planejamento em gestão pública que ao mesmo tempo não era acompanhado pelo avanço de recursos humanos, de qualificação de mão de obra.

Os fatores apresentados deram sustentação para a formulação de uma carreira estratégica, dirigida para apoiar tanto a área meio como a área finalística, a qual seria

constituída por um corpo técnico altamente qualificado. O processo de elaboração da carreira teve início em 2003, como demonstrado pelo entrevistado nº 7: “[...] quando eu fui para a Casa Civil no governo Alckmin, quer dizer, 2003-2007, antes do Serra, a primeira demanda que me fizeram foi criar a carreira.”

De acordo com a entrevista feita com o Entrevistado nº 5, o projeto iniciado em 2003 teve como resultado uma minuta de carreira com o nome de Gestor Público. Ainda conforme o Entrevistado nº 5, no projeto inicial procurou diferenciar as atribuições desempenhadas pelos Gestores Públicos das atividades da carreira já existente, os Executivos Públicos, os quais teriam atribuições mais operacionais. A partir de uma função estratégica, o Gestor Público atuaria de forma descentralizada nas pastas do Governo do Estado de São Paulo, seguindo a lógica de “[...] que eles fossem geridos por uma única pasta. Com tudo, trabalhar um pouco como em 98 trabalhou o Bresser na questão da segunda transformação do EPPGG, meio como contrapartida do desempenho das pastas” (ENTREVISTADO nº 5).

A proposta de carreira do Estado de São Paulo foi elaborada conforme o modelo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Governo Federal, como relatado pelo Entrevistado nº 7: “a gente montou essa proposta, bastante alicerçada também na Carreira do Governo Federal.”

O projeto da carreira de Gestor Público não prosperou e ficou latente até a posse de José Serra como Governador do Estado de São Paulo. Como descreve o Entrevistado nº 5

E o governo Serra falou “Vamos colocar isso em pé”. Por que em pé? Teve uma razão. Por conta do que acontecia na Secretaria de Planejamento e na Secretaria da Fazenda, onde 99% das pessoas que atuavam ou na área financeira, da Fazenda ou na área orçamentária e de planejamento, do Planejamento, eram em comissão e de empresas.

O problema mencionado sobre o excesso de servidores em cargos em comissão em áreas estratégicas foi relatado também pelo Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais do PNAGE, como descrito o PLC nº 53 de 2007 “a área Planejamento e Orçamento é a que tem maior número de cargos em comissão entre todas as listadas e, mais, um contingente muito maior do que a média do setor público paulista - 27,18% contra 3,35% no total de servidores”. A alta taxa de cargos em comissão estava relacionada com a escassez de

concurso público no Governo do Estado de São Paulo para as áreas mencionadas, acarretando a iminente necessidade de

[...] substituir esses comissionados, deixar a administração pública mais consistente. Não refém de governos que viessem e tirassem pessoas a qualquer momento permitindo que todo o conhecimento pudesse ser levado embora. (ENTREVISTADO Nº 5)

Os diagnósticos de recursos humanos, principalmente no que tange às áreas meio, adicionados à identificação do excesso de comissionados, impulsionaram as Secretarias da Fazenda e de Economia e Planejamento a iniciarem o processo para elaboração de uma carreira estratégica referente ao planejamento, orçamento, finanças e controle interno.

Então, isso precisava ser resolvido [problema do excesso de comissionados]. A Fazenda e o Planejamento queriam modificar isso. E para isso, precisariam criar uma carreira, nascendo o APOF. Na paralela existia o gestor público, que estava parado. Então essas coisas se uniram, dando origem ao projeto que ligou essas duas carreiras. (ENTREVISTADO Nº 5)

[...] casou com uma vontade da Secretaria da Fazenda realizar um concurso para qualificação da força humana dele, que eram os APOFs. Nesse contexto a Secretaria da Fazenda teve um peso e um papel enorme para o início da estruturação de uma nova carreira no Governo do Estado de São Paulo, com impacto na Secretaria de Gestão Pública. As pessoas que estavam entorno dessa construção da Secretaria de Gestão Pública também tinham boa interlocução no Governo do Estado. No final do processo, o Projeto de Lei com as novas carreiras saiu como um pleito do Comitê de Qualidade de Gestão Pública do Estado de São Paulo, o CQGP. (ENTREVISTADO nº 3)

O Comitê de Qualidade da Gestão Pública – CQGP, vinculado a Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo, era formado, em 2007, pelos Secretário-Chefe da Casa Civil, Secretário de Economia e Planejamento, Secretário da Fazenda, Secretário de Gestão Pública, Secretário da Segurança Pública, Secretário da Educação, Secretário da Saúde, Procurador Geral do Estado e como suplente o Procurador Geral do Estado Adjunto e Secretário Executivo, designado pelo Secretário- Chefe da Casa Civil. Conforme o Decreto Nº 47.836, de 27 de maio de 2003, o CQGP possui, dentre outras, a atribuição de formulação, proposição e implementação de diretrizes voltadas à elevação do nível de eficiência e eficácia da Administração Pública Estadual.

Assim como descrevem Salvador et al. (2014), o CQGP formulou a propositura de criação das carreiras de EPP e APOF, com intuito de fortalecer o núcleo estratégico e gerencial do estado de São Paulo, fazendo parte da justificativa do PLC. A aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 53 se deu em 19 de dezembro de 2007, instituindo a carreira de Especialista em Políticas Públicas.

Na data da propositura da carreira, a Secretaria de Gestão Pública – SGP tinha apenas um ano de existência. Criada pela Lei nº 12.474, de 26 de dezembro de 2006, a SGP foi organizada pelo Decreto nº 51.463, de 01 de janeiro de 2007, compreendendo o Gabinete do Secretário, Unidade Central de Recursos Humanos, Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações e as entidades vinculadas, Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP e Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP.

Para a Secretaria de Gestão Pública, conforme mencionado no Balanço 2007-2010 do Governo do Estado de São Paulo, a criação da carreira significava um forte incremento para atuação para a Administração Pública Paulista, no que tange à formulação, implementação e acompanhamento de políticas de governo.

5.2. Elaboração do Edital

Após a criação das carreiras de EPP e APOF pela Lei Complementar nº 1034 de 04 de janeiro de 2008, conforme a Resolução Conjunta SGP/SF/SEP nº 001, em 25 de fevereiro de 2008, institui-se um Grupo de Trabalho com membros da Secretaria de Gestão Pública, da Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento, com o intuito de realizar estudos referentes ao ingresso das carreiras de EPP e APOF, de definir o perfil dos candidatos, com observância às áreas de destinação e traçar regras e estabelecer critérios para os concursos, com a minuta do edital. Como aponta o Entrevistado nº 2, previa-se a que os servidores de ambas carreiras mencionadas ingressassem pelo mesmo concurso público

Iríamos fazer inicialmente um concurso público único para as duas carreiras. Tivemos uma comissão formada por membros da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional na época, Secretaria de Gestão Pública [...] Por falta de acordo entre as partes na forma de conduzir o concurso foi feita a separação do processo de ingresso, entendendo que seria melhor fazer um concurso específico para o Especialista em Políticas Públicas e a Secretaria da Fazenda e a Secretaria de Planejamento realizariam o seu concurso para o Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças.

Por decisão das Secretarias, os processos de pedido de autorização de concurso público das duas carreiras foram feitos separados, o EPP pelo processo SGP-62-08, com a autorização para realização do concurso público publicada em 14 de junho de 2009 e o APOF pelos processos SF nº. 23657-214441/2008 e SEP nº 1.301/08, com autorização, em 15 de maio de 2008, para abertura do concurso público para o provimento de 600 (seiscentos) cargos, sendo 300 (trezentos) cargos do Quadro da Secretaria de Estado da Fazenda e 300 (trezentos) cargos do Quadro da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Com caminho independente, no que se refere ao concurso público, a Comissão de Concurso Público para a carreira de Especialista em Políticas Públicas participou de forma ativa da elaboração do processo de seleção, de acordo com a LC nº 1.034 de 2008, como demonstra o Entrevistado nº 2

No momento da concepção do concurso, nós trabalhamos muito em cima do conteúdo que nós queríamos cobrar. [...] a gente determinou exatamente os conteúdos que deveriam ter. Tudo daquela lista grande de temas que são tratados. Deixamos claro para a empresa de concurso, que era a Fundação Carlos Chagas, quais eram os temas que nós queríamos que tivessem mais peso e qual seria a abordagem desses temas. [...] Fizemos um trabalho bastante extenso em cima disso para definir essas áreas e ter uma prova mais ou menos adequada no que se refere aos conceitos que nós queríamos que essas pessoas compartilhassem, que fossem comum a todos eles.

Assim como a prova objetiva, em que se orientou sobre os temas abordados, a prova discursiva teve o empenho da Comissão de Concurso Público, no sentido de balizar a avaliação da questão.

[...] a mesma coisa nós levamos para a prova dissertativa, na qual a gente pediu uma situação problema que fosse tratada, sempre focada em uma política pública. Demos também as diretrizes do que deveria constar e do que deveria ser avaliado na prova. (ENTREVISTADO nº 2)

Após a fase de provas, o edital contava com uma segunda etapa, a apresentação de títulos, a qual teve uma definição mais moderada de pontos, como retrata Entrevistado nº 2 “[...] fizemos uma pontuação, porque estava previsto em lei, mas uma pontuação bastante razoável e que não impactasse tanto no resultado final.” A moderada pontuação da etapa de títulos foi pensada de acordo com o perfil de candidatos que se almejava selecionar “[...] queríamos um perfil menos docente e um perfil talvez de pesquisador de campo. Pessoas para botarem a mão na massa e trabalharem junto com projetos do Governo do Estado de São Paulo” (ENTREVISTADO nº 2).

Conforme previsto na LC 1.043 de 2008, o processo de seleção para o cargo de Especialista em Políticas Públicas compõe-se também de um curso específico de formação, o qual foi projetado para compreender duas etapas, uma teórica e uma prática.

[...] a gente procurou trazer [no curso de formação] uma carga horária maior voltada a algumas áreas da gestão pública no qual os candidatos a EPPs iriam in loco, em algumas secretarias, fazer atividades. Então a gente selecionou a secretaria de educação, saúde, justiça, segurança pública, administração penitenciária, para fazer alguns projetos in loco, no que tange às políticas públicas do estado de São Paulo. Esse era o principal foco e quase que a primeira imersão desse pessoal nas atividades do dia a dia. (ENTREVISTADO nº 2)

A proposta de curso de formação compactuou com uma visão de atuação dos Especialistas tanto da equipe formuladora da carreira quanto da Comissão do Concurso Público. A ideia de que os EPPs atuariam de forma descentralizada, trabalhando nas diversas Secretarias do Governo do Estado De São Paulo, balizou o concurso público, conforme mostra o Entrevistado nº 5

Da gestão pública só foi criado o EPP, mas intenção não era que eles ficassem com a gente [Secretaria de Gestão Pública]. A intenção era distribuição. Bom como que foi feito o concurso? Todo concurso foi feito pensando nisso. Todo ele. Ele foi todinho esquematizado para isso. Tanto que teve análise curricular dos candidatos.

Após a estruturação dos pontos necessários para o concurso público, houve a publicação do edital de abertura das inscrições em 03 de março de 2009, dando início a etapa de recrutamento.

5.3. Concurso Público

O recrutamento para o provimento do cargo de Especialista em Políticas Públicas deu-se pelo Edital nº01/2009, o qual se caracterizou como primeiro instrumento de contato do candidato com concurso público. Conforme, Sousa (2011, p. 91) o edital configura-se como “o ato administrativo, de natureza normativa, mais importante do concurso público, uma vez que fixa regras de observância obrigatória tanto para Administração Pública quanto para os candidatos”.

Apresentando as atribuições do cargo, a quantidade de vagas a serem preenchidas e a descrição das etapas de seleção, o edital denota-se como uma principal forma de convocação

de pessoal para o preenchimento de vagas do cargo desejado, recrutando candidatos, principalmente aqueles com o perfil desejado pela administração. O edital do Concurso Público para o cargo de Especialista em Políticas Públicas, no ponto de vista do Entrevistado nº 9, “[...] pelo o que eu me lembre dele, era bom, era bem aderente às demais carreiras, aos demais concursos que abriam, tanto em nível federal como nos estados”.

Além de estabelecer critérios que devem ser obedecidos pelos candidatos e pela Administração, o edital pode gerar expectativas nos futuros servidores, que prospectam a partir dele, as atividades que irão desempenhar.

Achei ele [edital] incrível por causa das atribuições. Eu achei ele muito amplo e falei “exatamente o que eu quero fazer”. [...] gostei dos assuntos que eu estudei. Assim, porque tem a ver com a minha área, porque ele é, ele consegue fazer, você consegue não ser especialista. Você consegue atingir as áreas de economia e de direito, de ciência política e articular isso. Enfim, eu achei para o meu interesse, o que eu queria fazer quando olhei o edital, eu falei “bom eu acho que é isso mesmo” eu estava decidida, naquele momento, a minha carreira, eu olhei “acho que é isso mesmo que eu quero fazer. (ENTREVISTADO nº 1)

O edital retratava muito em termos do que a própria lei dizia a respeito de atribuições da carreira, o que era bastante desejoso. A gente imagina “olha, acho que é a oportunidade que eu tenho para fazer tudo aquilo que eu acho que deve que ser feito enquanto um gestor público, participar de uma maneira geral de toda a lógica de implementação de uma política pública – não só na lógica mais setorial, ou voltada lá para o cidadão, como políticas de educação, saúde, mas também trabalhar na dimensão mais de área meio, de dar suporte”, que é um pouco o que eu estou fazendo agora. (ENTREVISTADO nº 4)

O edital nº01/2009 descreveu os temas que seriam exigidos nas provas objetiva e discursiva, a pontuação da fase de avaliação de títulos e a metodologia do curso específico de formação. No que tange à segunda parte do curso de formação, a formação setorial, o edital explicitou as áreas de específicas do governo, nas quais seriam realizados os Estudos Aplicados, conjuntamente com a quantidade de vagas disponíveis para cada área, sendo 40 vagas para a área de Educação; 40 vagas para a área de Segurança Pública e Administração Penitenciária; 30 (trinta) vagas para a área de Saúde e 40 (quarenta) vagas para área de Infraestrutura e Cidadania, as quais eram preenchidas mediante interesse dos candidatos obedecendo a lista de classificação da segunda etapa deste Concurso Público.

No item que detalha a metodologia do curso específico de formação, descrevendo as duas etapas, de formação específica e geral, o edital explicita que “a área de atuação do servidor, após nomeado, ficará a critério da Administração”. Essa parte do edital para o

Entrevistado nº 8 “[...] quando a gente se inscreveu, eu falo por mim e por conversas com os colegas na época, quando a gente se inscreveu, a gente já tinha em mente atuar naquelas áreas que estavam escritas no edital”.

No dia 20 de março de 2009, as inscrições se encerraram, totalizando 3.375 (três mil e trezentos e setenta e cinco) de inscritos, de acordo com a Fundação Carlos Chagas, os quais seriam selecionados pelo certame.

5.3.1. Provas

Conforme o Edital nº01/2009, a primeira etapa do concurso público abrangeu duas provas objetivas, de múltipla escolha, e uma prova discursiva. As provas objetivas foram divididas em conhecimentos gerais e conhecimentos específicos, e a prova discursiva compreendeu uma questão dissertativa relacionada às disciplinas constante nos Conhecimentos Específicos, a qual para o Entrevistado nº 1 “[...] a prova dissertativa conseguiu colocar uma questão bastante interessante e conseguiu selecionar um pessoal muito interessante”.

No que tange a relação entre o conhecimento avaliado pelas provas e as atividades desempenhas durante o estágio probatório, para os entrevistados:

A prova refletiu exatamente aquilo que era esperado em termos de conteúdos que o edital previa. Agora, em relação aquilo que é a prática, do que a gente vai colocar, é difícil você conseguir captar a partir de questões de múltipla escolha. Ela não traz a vivência, ela não traz o dia a dia. (ENTREVISTADO nº 4)

Essa questão do que é pedido em edital em termos de conhecimento e do que se pratica [não se encontra] praticamente em lugar nenhum, exceto se você for um técnico, muito específico. Você vai para o Estado, e vai ser uma pessoa que vai trabalhar com temas variados, você é um generalista. O Estado é uma organização que trata de saúde, educação, cultura, lazer, saneamento. Como é que você vai cercar isso em uma prova? (ENTREVISTADO nº 10)

Na visão do Entrevistado nº 9, a prova do concurso público para o preenchimento do cargo de Especialista em Políticas Públicas

[...] tinha alguma diferença de conteúdo programático, se eu não me engano, a única diferença era estatística. Entre as disciplinas tinha estatística que era algo que eu não me lembro de ver no concurso federal. Acho que era a única diferença que eu me lembro de cabeça. O resto era tudo bem parecido. E a prova em si era um pouco diferente do modelo da ESAF, que faz as provas federais, mas nada revolucionário.

Após a primeira etapa, o concurso público contou com a avaliação de títulos de caráter eliminatório e classificatório, caracterizada como a segunda fase. A etapa de títulos “pontuou os candidatos com diploma de doutorado, mestrado ou pós-graduação” (SALVADOR ET AL., 2014, p. 5), classificando 150 (cento e cinquenta) candidatos para a terceira etapa do concurso público.

5.3.2. Curso Específico de Formação

A última fase do Concurso Público, o Curso Específico de Formação, realizado pela FUNDAP, teve duração de 480 (quatro centos e oitenta) horas, distribuídas de segunda a sexta-feira, oito horas por dia. Composto por duas etapas, o curso adotou como metodologia o “ensino-aplicação, na qual a relação do participante com o conhecimento é mediada pela realidade do trabalho a ser desenvolvido”, como exposto no Caderno-roteiro dos Participantes (2009, p. 5). Tendo o intuito de fornecer instrumentos para que o candidato formasse uma visão crítica da realidade do ambiente de trabalho e desenvolvesse competências relacionadas às suas atribuições, o Curso de Formação preocupou-se tanto com disseminação do conteúdo acadêmico como com a exposição do funcionamento do Governo do Estado de São Paulo, como relata o Entrevistado nº 2

[...] no curso o principal que fizemos foi reforçar os conceitos e, principalmente, mostrar um pouco o que é o estado, e não abordar somente conceitos de administração pública, mas mostrar como é o funcionamento da máquina pública paulista, que tem uma regra própria, tem um funcionamento próprio, tem seus órgãos próprios, suas competências próprias e seus programas de governo próprios.

A primeira etapa, a formação geral, com maior carga-horária, foi organizada em cinco módulos, contendo ao todo 20 módulos, de acordo com a Tabela 8. Para o Entrevistado nº 11, os módulos da primeira parte do curso

Em relação aos módulos propriamente ditos, havia uma parte mais acadêmica, mais reflexiva, mais conceitual, com temas mais acadêmicos, teóricos [...]. Então havia uma parte que era baseada em um perfil de gestor que precisaria ser uma pessoa que tivesse uma formação teórica, consistente ou minimamente consistente. Depois havia outras disciplinas, que sem prejuízo da parte acadêmica e teórica, geram uma coisa mais instrumental e mais voltada para ação de gestor.

Tabela 9: Disciplinas dos Módulos

Módulos	Disciplinas
1 – Estado, Economia e Administração Pública na Sociedade Contemporânea	Sociedade e Estado
	Economia Brasileira e o Contexto Internacional
	Administração e Gestão Pública
2 – Estado de São Paulo: perfil sócio-econômico, estrutura de governo, recursos humanos e legislação básica	Gestão Estratégica de Políticas Públicas
	Estado de São Paulo: desafios e perspectivas
	Macroestrutura do Setor Público Paulista
	Legislação Básica para a Ação Governamental
	Sistema de Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira do ESP
	Gestão de Recursos Humanos
	Suprimentos no Estado de São Paulo
3 – Gestão de Políticas Públicas	Modelos de Políticas Públicas
	Planejamento Estratégico Público
	Políticas Públicas e Contratualização de Resultados
	Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas e Programas: conceitos, indicadores e técnicas de pesquisa
4 – Gestão Organizacional	Planejamento e Gerenciamento de Programas e Projetos
	Gestão por Processos e Indicadores de Desempenho Organizacional
	Sistemas de Informação Gerencial para Monitoramento de Resultados
	Gerenciamento de Custos
5 – Práticas Gerenciais	Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação
	Gestão de Pessoas
	Negociação Estratégica de Políticas Públicas.

Fonte: Caderno do Aluno, FUNDAP

A opinião dos participantes sobre curso de formação, os Especialistas em Políticas Públicas, é bastante diversificada, como aponta Entrevistado nº 9, “essa questão é a mais polêmica e a que mais divide opiniões. Acaba virando um pouco mais pessoal [...]”. A divergência de posições é percebida no que se refere ao conteúdo programático do curso.

Em termos de conteúdo, eu vejo que ele [curso de formação] foi bastante feliz, porque a nossa turma era muito diversa. Apesar de ser uma matéria do concurso, tinha gente que não entendia muito bem o que era um PPA, o que era uma LOA. Acho que foi ali que as pessoas deram conta dessas coisas. [...] para ter um conhecimento mínimo a respeito de temas que a gente vai enfrentar, ele foi bastante positivo. [...] Eram aulas expositivas, o conteúdo prático foi reduzido em relação ao conteúdo teórico. Acho que hoje existem boas técnicas e boas estratégias de como a gente consegue conciliar essas coisas, colocar os futuros gestores em situações mais

práticas, para que apliquem. Não precisa sair do curso formando especialista em teorias, você precisa entender o funcionamento do Estado, dos desafios que você vai enfrentar. (ENTREVISTADO Nº 4)

Depois quando a gente fez o curso de formação, a gente imaginou que teria um viés mais prático, mais aplicado, que preparasse para a atuação nos anos seguintes. E o que aconteceu foi que a gente teve um curso de formação muito bom, ministrado pela FUNDAP, com professores excelentes na sua maioria, mas que de certa forma adotou os mesmos conteúdos teóricos que já estavam previstos no edital. Então, para quem já era da área de administração pública, foi um *repeteco* atrás de *repeteco* [sic]. (ENTREVISTADO nº 8)

Eu lembro que eu gostei muito do conteúdo. Acho que foi bem teórico. Eu não lembro muito bem. Acho que ele foi bem teórico. Eu lembro que gostei muito das primeiras partes e no final tinha umas coisas[...] Realmente a qualidade foi caindo de mais. (ENTREVISTADO nº 1)

Ele revisou muito questões já tratadas no concurso que é disputado e é difícil. Então o aproveitamento ali de horas, pessoalmente falando, não foi tão grande. Um ou outro tema eu senti um desnível da turma, algumas pessoas aproveitando um pouco mais do que outras, mas não compensa pelo tempo. (ENTREVISTADO nº 9)

A segunda fase do Curso Específico de Formação, a formação específica, caracterizou-se como a etapa prática, com metade da carga horária da formação geral, dedicando-se “ao Estudo Aplicado nas seguintes áreas da administração pública paulista: educação, saúde, infraestrutura e cidadania, segurança pública e administração penitenciária” (FUNDAP, 2009a, p. 11). A formação específica dividiu-se em dois momentos, os Seminários e os Estudos Aplicados, sendo que o primeiro ocorreu ao final de cada módulo da Formação Geral e o segundo configurou-se como o trabalho de campo nas Secretarias de Educação, Saúde, Segurança Pública, Administração Penitenciária, Saneamento e Energia, Meio Ambiente, Agricultura e Desenvolvimento (FUNDAP, 2009b), no qual desenvolveu-se atividades previstas em um roteiro elaborado pela FUNDAP, com auxílio de professores orientadores da EGAP/FUNDAP.

O Estudo Aplicado teve o objetivo de possibilitar que os participantes identificassem “a operacionalização da gestão da política pública à luz dos conhecimentos adquiridos nas disciplinas dos módulos da Formação Geral e de desenvolver a sua capacidade crítica e construtiva na análise do programa/ação estudado” (FUNDAP, 2009b, p. 2). A formação prática possibilitou que o participante adquirisse uma visão sobre a realidade do trabalho no Governo do Estado de São Paulo, como apontado pelos Especialistas:

A parte mais legal do curso foi a ultima parte, em que a gente foi as Secretarias, entender e discutir com eles, participar um pouco do dia a dia, numa lógica que eles denominaram de estágios, na época. [...] Foi bem legal perceber os desafios, foi bem legal entender as práticas e as especificidades das políticas. [...] Você consegue ter muitas coisas e um olhar completo da política, que dentro da sala de aula você não tem. (ENTREVISTADO nº 4)

[...] teve uma prova de ir para as Secretarias, talvez foi a experiência mais legal. O pessoal escolheu uma secretaria para ir. Eu fui, na época, para o desenvolvimento, que tinha um plano de expansão das FATECs, que foi uma coisa muito legal. Por ali você via uma política pública. [...] era uma política pública efetivamente, e você via como é que a coisa acontecia, da forma mais crua, no sentido de quem cuida disso aqui, você via que uma determinação do governador era cuidada por três pessoas, um investimento que era dobrar a FATEC. Quem cuida é fulano, fulano e fulano. Cadê aquele ciclo que você fica imaginando? Na prática um pouco é essa a realidade. (ENTREVISTADO nº 10)

O estágio em si, eu acho que ele não foi muito produtivo, porque ele não foi pensando, estruturado. Mas eu carreguei isso, né? [...] depois eu trabalhei na Secretaria do Meio Ambiente. Muito do que eu aprendi naquele primeiro contato, me fez já entrar lá com outra visão da Secretaria, entendendo, pelo menos sobre o projeto que eu tinha, parte de fiscalização, que eu tinha ido trabalhar, mas eu acho que a gente ficou meio solto nesse estágio. (ENTREVISTADO nº 1)

[...] essa parte final eu julgo bem exitosa, todo mundo tem boas lembranças. Foi bem surpreendente essas duas últimas semanas, as atividades desenvolvidas, os campos que foram realizados, isso tudo foi bem interessante. Isso é quase consensual como uma recomendação para os próximos se aprofundarem nessa parte. (ENTREVISTADO nº 9)

De acordo com o mencionado pelo Entrevistado nº 5, o concurso público para a carreira de Especialista em Gestão de Políticas foi estruturado conforme o conceito de atuação descentralizada do Especialista. O Curso Específico de Formação inclui-se nessa estruturação, principalmente no que tange à etapa de Estudo Aplicado.

[...] nós imaginávamos que haveria, se não uma correlação perfeita, pelo menos alguma correlação importante entre as Secretarias para as quais as pessoas fossem encaminhadas para fazer o trabalho de campo e o lugar para onde que fossem depois. E essa era uma expectativa de alguns deles pelo menos. (ENTREVISTADO nº 11)

[...] todo mundo tinha classificação por nota na prova, tanto de questões como a dissertativa e a pontuação por título e isso levou a um *rankingamento* [sic] dos EPPs para a convocação para o curso de formação. Então, segundo essa lista, durante o curso de formação, a gente foi classificado para fazer aquele trabalho aplicado nas diferentes secretarias, e conforme o ranking desta lista nos escolhemos fazer esse

estágio aplicada na educação, na saúde, na infraestrutura. Todo mundo levava muito a sério as notas desse curso de formação que tinha os módulos. A cada módulo tinha uma prova com nota. Todo mundo levava muito a sério, porque acreditava que a pontuação final, ia levar a uma escolha na Secretaria que ia ser alocado. (ENTREVISTADO nº 8)

Ao final da etapa específica, após a Oficina do Estudo Aplicado foi realizada uma única avaliação individual, diferentemente da formação geral, que ao final de cada um dos cinco módulos, ocorriam avaliações parciais. O resultado final da última etapa do Concurso Público sucedeu da média aritmética simples das notas parciais da formação geral e específica.

O curso de caráter eliminatório e classificatório exigiu que o candidato possuísse frequência mínima de 95% (noventa e cinco por cento) do curso e obter no mínimo 60 (sessenta) pontos, sendo o máximo 100 (cem) pontos, nas avaliações parciais e finais para ser aprovado, de acordo com o demonstrado pelo Caderno do Aluno. Apesar exigir nota mínima de 60% (sessenta por cento) e frequência mínima, para Salvador et al. (2014), a terceira fase do certame não teve o caráter eliminatório como o previsto no edital, pois dos 150 (cento e cinquenta) candidatos habilitados na primeira e segunda etapa do concurso, “[...] 16 (dezesseis) candidatos desistiram de participar do curso de formação e os demais 134 (cento e trinta e quatro) postulantes foram todos aprovados para nomeação” (SALVADOR ET AL., p. 6, 2014).

De acordo com o Entrevistado nº 11, o Curso de Formação tinha caráter eliminatório, mas não seletivo, pois “[...] o Governo do Estado resolveu fazer o curso só para as mesmas cento e cinquenta pessoas para as quais havia vagas. Então se alguém tivesse sido reprovado, não teria como substituir.” Do ponto de vista do Entrevistado nº 11, a escolha de classificar apenas cento e cinquenta para o curso de formação foi baseada em

[...] vem um pouco em uma linha do que foi sugerido pelo Bresser enquanto Ministro, de que os concursos deveriam ser feitos, não a cada dois ou quatro anos que é a regra, com lista de espera, mas continuamente a cada um ou dois anos. Aproveita todos e dali a um ou dois anos faz de novo e reaproveita todos. [...] Mas a lógica que estava por trás, era um lógica que tem a sua consistência, tanto que eu falei para você, nós já estávamos replanejando o segundo curso para o segundo concurso. A aposta era que dali um ano fizesse outro e a FUNDAP viria com um curso replanejado, refeito, com alguns rearranjos de conteúdo, de carga horária, etc. (ENTREVISTADO nº 11)

A ideia de um segundo Concurso Público para o provimento do cargo de Especialista em Políticas Públicas esteve presente na proposta de reestruturação do curso de formação e no Relatório de Gestão de 2007-2010, que previa a meta de ingresso dos 500 (quinhentos) EPPs até o ano de 2012. A reestruturação do curso de formação, além de apontar como um dos entraves o espaço físico para a realização do curso, que ao “manter em um mesmo espaço, um público único e extenso de participantes, acabou não favorecendo o uso de recursos didáticos mais interessantes e adequados, possível somente em grupos menores” (FUNDAP, 2010), mostrou a preocupação com a carga horária, concluindo que tenha sido extensa e muito longa e “que o número de horas/aula destinado ao desenvolvimento do conteúdo de Formação Geral em relação àquele fixado para as atividades relativas à Formação Específica acabou se mostrando não muito apropriado” (FUNDAP, 2010).

A questão do excesso de horas/aula do Curso Específico de Formação, mencionada e revista pela proposta de reestruturação do curso, foi evidenciada, tanto pelo Entrevistado nº 11, que considerou que “o ponto crítico do curso foi a carga muito pesada de trabalho, dias e dias a fio, dentro de um auditório. Eu acho que esse foi o principal problema”, quanto para alguns entrevistados

Achei uma duração gigantesca, completamente desnecessária. Oito horas por dia, por três meses é algo desumano. Eu acho que dá pouco tempo para reflexão, absorção. Eu acho que poderia ter sido muito mais enxuto. [...] E acho que pensar num curso de formação de 180 horas. Entendeu? Bem mais enxuto [...]. (ENTREVISTADO nº 1)

Em termos da dinâmica, e do próprio tempo do curso de formação, eu tenho dúvida se esse é o modelo ideal. Nós ficamos três meses tendo aula oito horas por dia, cinco dias por semana. Eu não sei se essa é a melhor estratégia para você conseguir formar pessoas. Eu acho que exige um desligamento prévio das pessoas de qualquer outra coisa que ela está fazendo para ela se dedicar aquilo [...]. (ENTREVISTADO nº 4)

Ao final do Curso de Formação, aplicou-se um questionário aos participantes, gerando o Relatório de Perfil dos Especialistas em Políticas Públicas, da FUNDAP. Conforme o Relatório produzido em dezembro 2009, os “candidatos, em sua maioria, são do sexo masculino (quase 65%), solteiros (78%), sem filhos (83%) e jovens (62% têm até 30 anos de idade)”, com grande diversidade na formação do ensino superior, trinta e dois cursos, concentrando (mais de 60%) em cinco deles, Ciências Sociais, Administração Pública, Relações Internacionais, Ciências Econômicas e Direito.

Pode-se extrair do questionário que mais de 50% (cinquenta por cento) dos candidatos fizeram ou estavam fazendo algum curso após a graduação, e também que a maioria, aproximadamente, 52% (cinquenta e dois por cento) tinha “entrado há pouco tempo no mercado de trabalho: mais da metade tem no máximo 5 anos de experiência profissional, considerando sua entrada como estagiário ou profissional”, sendo que quase metade das experiências profissionais ocorreu no setor público. Além de perguntar sobre informações acadêmicas e o histórico profissional, o questionário solicitou que os candidatos indicassem

[...] três áreas de seu interesse, por ordem de prioridade, de uma lista com 24 opções, que correspondem aproximadamente às Secretarias de Estado. Como primeira prioridade, cerca de 60% das respostas estão concentradas em 7 áreas: Gestão Pública, Educação, Desenvolvimento, Saneamento e Energia, Meio Ambiente, Cultura e Saúde. (FUNDAP, 2009c)

A indicação das áreas da administração de interesse no questionário também provocou uma expectativa nos candidatos em relação ao modelo de trabalho após a nomeação, como mostra o Entrevistado nº 3 “eles terminaram o curso de formação na expectativa de serem alocados na Secretaria que eles escolheram. Eu não me recordo como foi o processo de escolha, mas salvo engano, eles puderam selecionar até três Secretarias em ordem de preferência”.

Teve um formulário bem extenso que foi apresentado e todo mundo respondeu. Acho que é um banco de dados importante que a FUNDAP detém ainda, dando para fazer um t0 da carreira ali, com algumas expectativas inclusive. A gente formulava três opções de secretaria que gostaria de trabalhar. (ENTREVISTADO nº 9)

A finalização do Curso de Formação ocorreu em 04 de dezembro, sendo sucedida pela a homologação do Concurso Público em fevereiro de 2010. Ainda em fevereiro, publicou-se a nomeação dos 134 (cento e trinta e quatro) Especialistas em Políticas Públicas, ocorrendo dois meses após do término do Curso de Formação com duração de três meses, causando uma certa frustração nos candidatos, os quais tinham a expectativa de serem nomeados logo que acabasse o curso de formação, relatado pelo Entrevistado nº 11

No período depois de uma grande demora, o curso de formação se encerra na primeira semana de dezembro de 2009. E todo mundo já tinha a expectativa de

inclusive ser nomeado em 2009. [...] Até porque com o curso de praticamente quatro meses, muita gente estava desempregada, [...] perdeu o emprego anterior que tinha. Todo mundo com expectativa muito alta de ser nomeado logo em dezembro, mas estava em janeiro. Acabou que essa nomeação saiu só em fevereiro, no começo de fevereiro. (ENTREVISTA nº 9)

A homologação do Concurso Público em 09 de fevereiro de 2010 encerra o processo seletivo para o preenchimento dos cargos de Especialista em Políticas Públicas. O próximo ato que tange ao processo de ingresso no serviço público configura-se como a nomeação dos aprovados no certame, representando o início da próxima etapa do subsistema de ingresso, o estágio probatório.

5.4. Estágio Probatório

O estágio probatório da carreira de Especialista em Políticas Públicas caracteriza-se como os três primeiros anos de efetivo exercício. Durante o período probatório, a carreira perpassa por três momentos de gestão, impactados pelas sucessivas trocas de Secretários de Gestão Pública, bem como pelas mudanças de chefia dos gestores.

5.4.1. 1ª Fase de Gestão da Carreira

Ainda no decorrer do Concurso Público, em julho de 2009, assumiu Carlos Leony Fonseca da Cunha como Coordenador da Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações – UDEMO da Secretaria de Gestão Pública. Criada em 2007, pelo Decreto nº 51.463, a UDEMO tem as atribuições de planejar, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas e projetos para a transformação da gestão pública paulista, otimizando a alocação de recursos para o alcance dos resultados e avaliando o desempenho das organizações, entre outros.

Com a entrada de Carlos Leony na coordenação da UDEMO iniciou-se a revisão sobre a forma que os EPPs exerceriam suas atividades, a qual estava sendo estruturada, até aquele momento, para a atuação descentralizada nas pastas do Governo estadual. De acordo com o Entrevistado nº 3, a ideia que estava sendo discutida naquele momento era de “ter alguma força de trabalho, ainda que pequena ou relativamente maior que se esperava, dentro da Secretaria de Gestão Pública, para se reestruturá-la”.

Ainda de acordo com o Entrevistado nº 3, durante o Curso de Formação, houve reuniões entre a Secretaria de Gestão Pública e as demais Secretarias para a negociação da descentralização dos EPPs. Após o levantamento da necessidade de pessoal das pastas, o Entrevistado nº 3 relatou que pediam Especialistas para serem alocados em áreas específicas administrativas, “eles iriam para o meio da máquina burocrática e a gente perderia a gestão dessa carreira”, concluindo que o Especialista que demandavam “não tinha nem o perfil que se almejava no concurso, nem o perfil de quem passou no concurso público. E essa na verdade foi a grande variável que fez a gente decidir centralizá-los.” O debate sobre a atuação dos gestores, originado pelo novo Coordenador, na visão de um Especialista, impactou de certa forma a estruturação da carreira.

[...] ele vem com outro projeto, bem próprio, uma visão um pouco mais pessoal de carreira que já não dialogava tanto com a expectativa dos profissionais que estavam administrando o curso de formação na FUNDAP e nem nosso, principalmente, não coadunava com a nossa expectativa que era uma visão da carreira federal, como um exemplo mais desenvolvido mesmo das carreiras [...]. (ENTREVISTADO nº 9)

A decisão de centralizar a carreira de Especialista em Políticas Públicas só foi divulgada para os EPPs após a posse, em março de 2010. Ainda nesse mês, o então Secretário de Gestão Pública, Sidney Estanislau Beraldo, pede exoneração para concorrer como deputado federal (SALVADOR ET AL., 2014) e assume a pasta o Secretário-Adjunto, Marcos Antônio Monteiro. A negociação que se tinha ainda com algumas pastas para que houvesse a descentralização de alguns EPPs, como mostra o Entrevistado nº 3, se encerra dando espaço à visão de Marcos Monteiro, que decide centralizar os EPPs e encaminhá-los para as Secretarias por meio de projetos e acordos estruturantes, conforme também mostra o entrevistado nº 5, “e ele aposta na proposta do Coordenador da área que era reter a mão de obra dentro da Secretaria e trabalhar sobre projetos que estariam no PPA.”

Ao ingressarem no Governo do Estado de São Paulo, os EPPs foram lotados na UDEMO, que detinha em sua estrutura o Corpo Técnico, o Grupo Central de Transportes Internos e o Núcleo de Apoio Administrativo, conforme o Decreto nº 51.463, de 1º de janeiro de 2007. Pela direção de Leoni, em 2010, a Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações estava passando por um redesenho, o qual alterava seu nome para Unidade Central para Evolução das Organizações - UCEO.

A UCEO, conforme documento levantando durante a entrevista com o Entrevistado nº 3, teria como principais atribuições apoiar a evolução dos resultados e custos operacionais das organizações e auxiliar a gestão das organizações no cumprimento das políticas públicas: setoriais, de gestão e de suprimentos. O redesenho proposto também alteraria a estrutura da então UDEMO, a qual contaria com a Assistência Técnica, o Núcleo de Apoio Administrativo e os Departamentos de Políticas Públicas, de Racionalização Administrativa, de Suprimentos e de Desempenho Institucional, nos quais os Especialistas foram distribuídos.

O Departamento de Políticas Públicas cuidaria do levantamento das Políticas Públicas vigentes, Desenvolvimento de Projetos demandados, Bonificação por Resultados e Sistematização das Informações das Ouvidorias. O Departamento de Racionalização Administrativa ficaria responsável pela atualização dos servidores do Cidadão SP. O Departamento de Suprimentos, responsável pela Gestão estratégica de suprimentos ficaria com a Revisão dos Cadernos Terceirizados e a Elaboração de Atas de Registro de Preços de bens comuns. E por último, o Departamento de Desempenho Institucional, no qual os EPPs trabalhariam por projetos nas diversas Secretarias, responsável pela redução de custos e melhorias de resultados, faria o levantamento de Recursos Humanos e estrutura das áreas meio, inventário dos equipamentos de TIC e inventários dos sistemas do Governo.

Para recepcioná-los, no primeiro mês de ingresso, a Secretaria de Gestão Pública proporcionou uma integração com os Especialistas em Políticas Públicas, com palestras e apresentações do local e da forma de trabalho, como relata o Entrevistado nº 1, “assim que a gente entrou teve um evento que reuniu todo mundo ali no auditório de Desenvolvimento Social. Se eu não me engano foi isso, reuniu todo mundo, explicou como ia ser, onde a gente ia ficar”. A integração proporcionou um período maior para a Secretaria de Gestão Pública organizar a estrutura física e material para receber os EPPs, como apontado pelo Entrevistado nº 3. Durante o período de integração, os EPPs passaram novamente por uma análise de perfil, feita através de entrevistas, separando-os conforme experiência e interesse dos gestores nos departamentos da UCEO.

Cerca de dois dias de atividade, não lembro ao certo se dois ou três dias de atividade, com todo mundo na Secretaria onde foi apresentado um esboço do que seria esse projeto de carreira que tinha sido pensado para esses 140-150 profissionais que estavam chegando. Mas foi um momento breve, talvez três dias logo na primeira semana em março de 2010. (ENTREVISTADO nº 9)

Logo no início, assim que houve a nomeação, houve uma semana de integração e uma semana de decisão sobre ficarmos todos alocados na gestão. “Os departamentos são esses, a área que vocês vão atuar é a coordenação de desenvolvimento organizacional, os trabalhos feitos lá são esses.” (ENTREVISTADO nº 4)

Enquanto essas palestras ocorriam, a gente realizava entrevistas com eles. Como a Secretaria de Gestão era na mesma rua, a gente tinha uma lista com os horários e nomes das pessoas. E aí essas pessoas saíam no meio da palestra e iam até a Secretaria de Gestão e lá a gente fazia uma entrevista. Para saber qual era a aptidão, o que ele gostaria [...]. (ENTREVISTADO nº 3)

[...] teve outra entrevista, mas já com esse modelo centralizado de carreira, e as pessoas já estavam escolhendo um pouco no escuro, o que era *menos pior* [sic], mas já não era a escolha do que você gostaria mesmo do que você sentiria melhor contribuindo com a administração. Era quase que no escuro porque a gente não tinha ideia do que seria o trabalho. Talvez eles não tivessem muita ideia do que seria o trabalho, as coisas eram novas e a gente foi um grande ensaio para os projetos mirabolantes, que estavam sendo forjados. (ENTREVISTADO nº 9)

Com a finalização da integração dos gestores, iniciaram-se as atividades de trabalho os EPPs na UDEMO, a qual estava atuando naquele momento com o desenho da UCEO. Pela tardia decisão de centralizá-los, no início do exercício, a alocação física dos EPPs não estava definida, não tendo também o material de trabalho necessário.

No primeiro mês de trabalho, não tinha local físico, as pessoas trabalhavam em casa. No segundo mês de trabalho, não tinha laptop. Então, as pessoas não tinham como trabalhar, até que chegaram os laptops. A verdade é que a Secretaria de Gestão não estava preparada para receber 150 Especialistas em um local. Não estavam preparados nem em termos de recursos materiais e nem em termos de planejamento estratégico. (ENTREVISTADO nº 8)

Quando a gente chegou não tinha os computadores. Então, a gente teve meio que um [ponto] facultativo. Eu levava meu computador, por exemplo, para sede para trabalhar lá, eu nem trabalhava em casa. Teve gente que ficou em casa. Então, eu acho que ficou um meio ponto facultativo nesse começo, entendeu? (ENTREVISTA nº 1)

No decorrer dos primeiros meses, os EPPs foram divididos em dois prédios, um localizado na Rua Bela Cintra, no bairro de Cerqueira César e outro na Rua Florência de Abreu, na Luz. Conforme as entrevistas, nota-se que as atividades desempenhadas pelos Gestores, no ano de 2010, não eram percebidas como produtivas (SALVADOR ET AL., 2014).

Então, se a gente talvez ficou, eu acho, com um trabalho que não dava em nada, improdutivo, frustrante. Por um lado, as coisas que a gente fez naquele ano, que eu acho que tiveram coisas interessantes que também aconteceram e que poderiam ter acontecido, elas estavam dentro do escopo da carreira sim, a meu ver. (ENTREVISTADO nº 1)

Foi um ano de bastantes erros de implementação principalmente, desde de sensibilização, alinhamento de expectativas no que fosse possível. Eu acho que foi um grande desperdício de tempo, de ânimo das pessoas com um projeto absurdo. Pessoas qualificadas, com expectativas lá em cima para trabalhar. (ENTREVISTADO nº 9)

Tanto nesse ano de 2010, que foi o ano que a gente foi alocado, é eu falo mais por esse grupo que ficou sediado na Luz, que foi onde eu fiquei alocada, Diretoria de Desenvolvimento Institucional. A gente não tinha muitos trabalhos para fazer. Então, tinha alguns grupinhos que recebiam uma tarefa específica, então trabalhavam o dia todo. Tinham reuniões com os diretores, faziam visitas as secretarias, estavam ali trabalhando normalmente. Outras pessoas ficavam o dia todo completamente ociosas. Várias pessoas foram pedindo exoneração, nesse tempo. Num contexto em que muitas pessoas estavam sem ter trabalho, sem ter um chefe. Os chefes nem iam lá. Tinha dias que a gente chegava e nem tinha nem chefe. (ENTREVISTADO nº 8)

Mas mesmo assim fomos alocados e depois disso é que começaram batalhar ou talvez amadurecer os projetos em que nós iríamos atuar de fato. Então por um bom tempo a gente ficou bem perdido, trabalhando em projetos que muitas vezes pareciam que eram projetos fictícios. Eram estudos, vamos estudar o estado e conhecer o estado e não trabalhar de fato. Com exceção de algumas áreas que tinham rotinas, [...] existiam algumas atividades de rotinas dentro da UDEMO que a gente colaborou, mas no geral a sensação era que a gente estava inventando trabalho para gastar as oito horas que a gente tinha que ficar ali. [...] não foi de maneira igual para todo mundo porque dependia muito do fluxo de entrada de propostas de projetos. Da Secretaria acertar com uma área, com uma outra Secretaria que ia ter uma atividade nesse sentido. Eu me envolvi logo. Eu tive sorte de entrar num grupo que logo estava envolvido num projeto, que foi esse da proposta de reestruturação dessa área da secretaria de saneamento. Então, pelo menos eu tive logo algo, ainda que não, eu desconheça que tenha servido para muita coisa a proposta, mas a gente construiu uma proposta, fez mapeamento de processos, apresentou uma remodelagem de processos e uma nova estrutura organizacional. Então foi um trabalho bastante rico nesse sentido, de inclusive de trabalhar com umas ferramentas que a gente viu no curso de formação. Então, acho que isso foi bastante rico, mas não foi igual para todo mundo, eu avalio. (ENTREVISTADO nº 4)

Ao mesmo tempo em que os EPPs trabalhavam, acontecia o esforço para estruturação da carreira, por parte da Secretaria de Gestão Pública, sendo que em agosto de 2010 foi feita uma reunião entre a SGP e os chefes de gabinete das outras Secretarias com intuito de explicar como seria a atuação dos EPPs. Conforme a apresentação da reunião, os EPPs

trabalhariam nas Secretarias por meio de um acordo de resultados com a SGP, havendo planos e metas de trabalho acordados e acompanhamento da execução por parte da SGP.

A dedicação da equipe da SGP, a qual fazia a interlocução entre os Especialistas e o Governo, não foi o bastante para aquietar a angústia dos EPPs, os quais tinham pouco espaço de participação no processo de estruturação da carreira.

Tanto é que esse daqui [entrevistado mostrou apresentação da reunião entre as chefias de gabinete] foi a reunião que a gente fez os acordos, com prazos. Já estava tudo caminhando para esse processo dar certo, absolutamente tudo caminhando. É que todo mundo chegou ao nível de exaustão muito forte. A equipe da Secretaria de Gestão chegou a um nível de exaustão muito grande. O pessoal da carreira de Especialista chegou a um nível de exaustão muito grande. Acho que todo mundo teve sua razão nesse processo. E o corpo político que estava lá tentando, intermediando, isso junto ao governador. Até que chegou um momento que ninguém mais conversava, porque todo mundo desconfiava do trabalho que estava sendo feito. (ENTREVISTADO nº 3)

Em 30 de setembro de 2010, publicou-se um artigo na revista CartaCapital relatando os problemas encontrados pelos EPPs no Governo do Estado de São Paulo, como a frustração com a não descentralização e as poucas atividades produtivas. A publicação do artigo não foi recebida bem pelo o Governo do Estado, desestimulando a dar continuidade as ações relativas aos EPPs.

[...] publicaram junto com a CartaCapital, uma notícia de que o Estado de São Paulo não estava usando as carreiras, foi uma notícia bastante pejorativa sobre o Governo do Estado de São Paulo. A partir daquele momento não houve mais estímulos do governo para avançar no trabalho de qualquer negociação. [...] Daquele período da manchete da CartaCapital até a chegada da Cíbele nada mais foi feito para a carreira. (ENTREVISTADO nº 3)

No que tange ao acompanhamento do estágio probatório, a Comissão Técnica da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas – CEPP publicou a Deliberação em 22 de dezembro de 2010, estabelecendo os procedimentos da Avaliação Especial de Desempenho do estágio probatório dos EPPs. A Deliberação de 2010 instituiu a aplicação semestral da Avaliação de Desempenho, durante o estágio probatório, porém conforme descrição do Entrevistado nº 3 e do Entrevistado nº 2, a Avaliação Especial de Desempenho não foi aplicada no primeiro ano de Gestão.

5.4.2. 2ª Fase de Gestão da Carreira

O segundo momento no que se refere à gestão da carreira coincidiu com a posse de Geraldo Alckmin como Governador do Estado de São Paulo. Na Secretaria de Gestão Pública, assumem Júlio Semeghini, como Secretário, Cibele Franzese como Secretária-Adjunta e Nelson Raposo, como Chefe de Gabinete. A Secretária-Adjunta ficou como primeira colocada no ao final da segunda etapa do Concurso Público para a carreira de Especialista em Políticas Públicas, não iniciando o Curso Específico de Formação, permanecendo como docente na Fundação Getulio Vargas.

O Julio Semeghini, quando assumiu como Secretário, ele pediu alguém técnico da academia para trabalhar junto com ele na Secretaria, porque ele queria alguém que soubesse de gestão e ajudasse a fortalecer a carreira dos EPPs. Ele sabia do concurso e sabia que as pessoas estavam ali e muitos não estavam trabalhando. Então, a Cibele veio um pouco com essa missão de tentar fortalecer a carreira. (ENTREVISTADO nº 8)

Com a troca do gabinete da Secretaria de Gestão Pública, ocorreu também a mudança na condução da gestão da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas. Não sendo efetivado normativamente na gestão anterior, o modelo de estrutura e atuação da UCEO foi descontinuado, mesmo havido tido a tentativa de dar andamento em 2011 ao projeto, conforme Entrevistado nº 3.

Com a entrada da Secretária-Adjunta, avoca-se para o gabinete as atribuições da UDEMO, também alocando fisicamente todos EPPs no prédio localizado na Rua Bela Cintra, no qual localizava-se o Gabinete da Secretaria de Gestão Pública. Assim, o Gabinete da SGP ficou efetivamente com a gestão da carreira, abrindo, nesse período, um maior espaço de diálogo entre a gestão da carreira e os EPPs (SALVADOR ET AL., 2014).

E assim que a Cibele chegou eles apresentaram, nessa altura eles já tinham fundado a associação dos EPPs. E assim que a Cibele chegou, eles apresentaram uma lista demandas para ela e já buscaram abrir um canal também de conversa e negociação. [...] ela fez algumas reuniões com eles e ouviu as propostas. (ENTREVISTADO nº 6)

Esse período já conta com um pouco mais de participação nossa na formatação disso. Têm pessoas excelentes que se juntam mais próximo da Cibele tentando desenhar esse modelo. Igualmente era um modelo novo, tinha um quê de experimentação, que respeitava um pouco mais as opiniões. Óbvio que houve

problemas também. Não é fácil fazer essa gestão, mas respeitava um pouco mais as opiniões das pessoas. As pessoas participavam mais do desenho, do que seria. (ENTREVISTADO nº 9)

O maior espaço de participação dos EPPs também pode ser notado principalmente na Assessoria do Gabinete, no qual designou-se dois Especialistas como assessores da Secretária-Adjunta. A partir de propostas da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, um dos EPPs assessores juntamente com a Secretária-Adjunta, criaram uma estrutura de trabalho, como relata o Entrevistado nº 8, “[...] ela também tinha um outro assessor e foi ele quem junto com a Cibele, ajudou a construir um modelo que eles chamaram de Matricial.”

Fizemos essa proposta, conseguimos fechar [...] mas que eu acho que a partir daí que ele [EPP assessor da Cibele] começou a desenvolver. Junto com o jurídico, eles desenvolveram um modelo, que era aquela modelo da célula, com termo de cooperação técnica e com plano de trabalho. (ENTREVISTADO nº 1)

Ele [EPP assessor da Cibele] apresentou uma proposta de visão dos EPPs em células de trabalho. A ideia dele era de montar grupos temáticos, para que as pessoas pudessem se especializar em determinados assuntos, para que isso contribuísse com os trabalhos da carreira. Porque é uma carreira típica de gestão, cuja ideia é que faça parte sempre do núcleo estratégica de governo, na formulação e implementação de políticas públicas Quer dizer, no trabalho de todo o ciclo das políticas públicas. E aí, a ideia que o assessor [EPP] desenvolveu e apresentou era da divisão deles em células temáticas. (ENTREVISTADO nº 6)

O Modelo de Gestão Matricial iniciou-se em março de 2011, conforme aponta o Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas de 2011. O modelo baseou-se “na dedicação simultânea a projetos (caráter temporário e intersecretarial) e a células voltadas à produção e disseminação de conhecimento (caráter permanente e temático)” (SGP, 2011, p. 4) dos Especialistas. Segundo Franzese and Godoy (2011, p. 4), o modelo

[...] contains a matrix management approach, which allocates civil servants in interdepartmental projects, and a non-hierarchical framework that allows them to choose one thematic group to collaborate. Each civil servant must be part of a project and part of a thematic group (this last one named cell, due to its organic and non-hierarchical feature). They must coordinate their own time between both

activities and are monitored by results (outputs) through one project management software. (FRANZESE and GODOY, 2011, p. 4)⁴

O trabalho nas células, por sua vez, tinha o objetivo de incentivar a produção e a gestão do conhecimento, de forma a incrementar a expertise técnica dos Especialistas e também para melhorar os resultados dos projetos executados pela carreira. (SALVADOR ET AL., 2014, p. 9)

E a própria Cibele foi importante nesse processo. As ideias que ela trouxe, muita coisa foram incorporadas. A gente foi identificando algumas dificuldades e propondo alternativas. O que acho que fica um pouco mais claro, a gente saiu de um modelo hiper centralizado e péssimo, que foi o primeiro ano, para um modelo um pouco mais solto em relação a trabalhar diretamente com outras Secretarias. (ENTREVISTADO nº 9)

Neste modelo, os EPPs eram alocados por projetos em outras Secretarias, sendo “monitorados e avaliados permanentemente por uma Comissão Executiva, responsável por alocar, apoiar e orientar os servidores com o propósito de gerir pessoas com foco em resultados, bem como analisar propostas de novos projetos e parcerias [...]” (SGP, 2011, p.4). A Comissão Executiva da Carreira era composta por duas pessoas, as quais selecionavam os projetos que vinham das Secretarias demandantes, conforme a aderência com as atribuições dos EPPs e a relevância estratégica. De acordo com o Entrevistado nº 8 “a Comissão executiva sentava junto com as secretarias e negociava esses termos. Negociava que trabalho ia ser feito, por quanto tempo, por quantos dias da semana. Explicava que uma parte da semana ia ser dedicada a célula.”

A gente se pautou nos objetivos estratégicos [do PPA], mas não tinha uma vinculação formal, até porque estava muito no início. [...] Mas como ainda não tinha [o PPA] nesse início, a gente se pautou muito pelos objetivos estratégicos também para aquela época, e também na informalidade dentro do que a gente achou, o que a gente considerava estratégico, que batia com funções dos EPPs. [...] Além dos objetivos estratégicos do PPA, além do nosso próprio julgamento, o que a gente julgava estratégico ou não, a gente também se pautou numa análise que a Casa Civil, que era órgão que naquela época acompanhava os projetos estratégicos. [...] naquela época era a Casa Civil e tinha uma lista que eles chamavam de lista de medalhas, a qual era a lista dos projetos estratégicos. A gente sempre procurou trabalhar de maneira bem afinada com eles. (ENTREVISTADO nº 6)

⁴ Contém uma abordagem de gestão matricial, que aloca funcionários públicos em projetos interdepartamentais e um quadro não hierárquico que lhes permite escolher um grupo temático para colaborar. Cada funcionário deve fazer parte de um projeto e fazer parte do grupo temático (este último nomeado célula, devido à sua característica orgânica e não hierárquica). Eles devem coordenar seu próprio tempo entre ambas atividades e são monitorados por resultados (outputs) através de um software de gerenciamento de projetos.

A alocação dos Especialistas em Políticas Públicas nos projetos dava-se de acordo com a relação entre as vagas e os perfis dos Especialistas. Os perfis foram coletados através de formulários preenchidos pelos EPPs e armazenados no banco de talentos da SGP, o qual “contains detailed information about each civil servant (area of major, post-graduation studies, professional background and field of empathy)” (FRANZESE and GODOY, 2011, p. 4)⁵, caracterizando-se como o terceiro levantamento de perfis dos EPPs feito pelo Governo do Estado de São Paulo.

Então, eles vinham pedir EPP e daí que surgiu essa ideia. Não. Vamos fazer um banco de talentos com os perfis e vamos fazer os termos de parceria. Posteriormente viraram Termos de Cooperação para alocar e fazer isso tudo direitinho. E aí, eles colocavam sempre preferência pelas áreas tais e tais. Então, vinha o projeto de segurança, a gente corria filtrar no banco quem tinha interesse, quem tinha trabalho na área. E aí a gente falava “fulano é perfeito para essa vaga. Vamos conversar para ver se ele se interesse.” (ENTREVISTADO nº 8)

Os projetos que ocorriam entre as outras Secretarias e a SGP eram formalizados pelos Termos de Cooperação Técnica, os quais indicavam o responsável pelos projetos da pasta receptora de EPP, o objetivo e prazo do projeto. Alguns projetos, de acordo com o Balanço de 2011, não previam prazo de término, mas a maioria tinha a média de duração de nove meses e meio⁶, sendo que em alguns projetos houve realocações dos Especialistas.

A segunda frente de trabalho dos Especialistas em Políticas Públicas configurava-se como Células, sendo grupos divididos por temas transversais as áreas do Governo do Estado de São Paulo. Cada Especialista escolhia um grupo temático dentre 14 (quatorze) Células, as quais abrangiam os seguintes temas: Políticas de Atendimento ao Cidadão; Bonificação por Resultados; Gestão Estratégica de Compras; Comunicação Integrada; Contratualização de Resultados; Pesquisa, Análise e Produção de Indicadores; Gestão do Conhecimento e Inovação Modernização Administrativa; Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Planejamento e Tecnologias de Gestão; Gestão e Elaboração de Projetos; Gestão de Pessoas e Recursos Humanos; Tecnologia de Informação e Comunicação; Transparência e Controle Social (SALVADOR ET AL., 2014, p. 9).

⁵ Contém informações detalhadas sobre cada funcionário público (área de estudos de pós-graduação, pós-graduação, formação profissional e campo de empatia).

⁶ Cálculo feito a partir de dos prazos descritos no Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas de 2011.

Os EPPs trabalhavam em projetos quatro vezes por semana e um dia da semana nas Células, ocorrendo reuniões de monitoramento dos projetos também semanalmente com a Comissão Executiva. O acompanhamento também era feito pelo responsável pelos projetos das Secretarias receptoras, conforme indicado nos Termos de Cooperação Técnica.

In terms of hierarchy, they answer to two bosses: the manager of the career (focused on managing skills for better results, responsible for saying who goes to each Project and for checking if the cells are producing) and the project manager (focused with more emphasis on the outputs delivered by the PPSs for the specific project). (FRANZESE and GODOY, 2011, p. 4)⁷

O monitoramento semanal da Comissão Executiva detinha o auxílio do software livre, o *Teamlab*, o qual, conforme aponta o Entrevistado nº 6, continha fóruns de discussão, atas de reuniões, metas e resultados dos projetos, presentes nos Planos de Trabalho. Ao iniciarem um projeto, a equipe de EPP seguia um Plano de Trabalho “que especificava o que o grupo de EPP que estavam locados lá iria desenvolver e como a gestão da carreira iria se dar” (ENTREVISTADO nº 4).

A gente teve o apoio de um pessoal fantástico que trabalha no Governo de São Paulo, que chama e-GOV SP. [...] eles deram meio que uma consultoria, ajudando a criar essa rede. A ideia foi ter uma comunidade prática virtual, na qual a gente conseguisse estruturar todos os projetos e fazer também a gestão do conhecimento desses projetos. A ideia era uma comunidade que conversasse entre si. Então, as pessoas podiam conversar ali dentro, comentar coisas uns dos outros e que as pessoas postassem. [...] E aí, fazia reunião e colocava a ata no *Teamlab*, reunião essa Comissão Executiva, fazia ata e colocava nesse *Teamlab* tudo. (ENTREVISTADO nº 8)

As reuniões semanais das Células e de monitoramento ocorreram com dificuldade no decorrer do ano de 2011, pelo fato do projeto requerer mais empenho e tempo do Especialista e também pelo o aumento da carga administrativa que a Comissão Executiva teve em decorrência do deslocamento do EPP para as reuniões na SGP.

A gente fez esse *intensivão* [sic] em dois meses e meio. Com isso, as pessoas começaram a reclamar muito. Um dia por semana para célula é muito, elas começaram a ficar *super* [sic] envolvidas com os projetos nos órgãos onde elas estavam [...] mas todo mundo achava que um dia por semana era uma dosagem

⁷ Em termos de hierarquia, eles respondem a dois chefes: o gerente da carreira (focado em gerenciar habilidades para melhores resultados, responsável por dizer quem vai para cada projeto e para verificar se as células estão produzindo) e o gerente de projeto (focado com mais ênfase nos resultados fornecidos pelos EPPs para o projeto específico).

errada, era muito monitoramento, que nem dava tempo de trabalhar, já tinha que ir para reunião, e quando os projetos foram ficando muito intensos nos órgãos. Foi ficando superdifícil de se fazer o que a gente tinha proposto, principalmente, os trabalhos das células. Então, se configurou o seguinte: algumas células começaram meio que desaparecer porque as pessoas não apareciam mais, elas começaram a faltar no dia que seria para elas estarem na gestão, que elas estavam trabalhando nos projetos. A gente estava nesse esquema de monitoramento intensivo e a demanda de “eu preciso ir de tal lugar para tal lugar, eu preciso de carro, o carro não tem, então eu preciso de bilhete do metro”, acabou gerando um volume de demandas operacionais que a gente precisaria de uma área de apoio para gerir isso. (ENTREVISTADO nº 6)

Ambas as reuniões começaram a se espaçar ao longo do mês, sendo feitas em intervalos de 45 dias, como mostra o Entrevistado nº 6 “[...] a gente mudou para cada 45 dias as duas, célula e projeto, porque a gente achou que de fato a gente estava perdendo muito tempo em reuniões que não estavam tão frutíferas mais.”

Além do ambiente das Células, os EPPs tiveram dois outros eventos de monitoramento que tinham o intento de propiciar a troca de conhecimento e de experiências (FRANZESE AND GODOY, 2011, p. 5). Como relatado pelo Entrevistado nº 6, os eventos de trocas de experiências tiveram resultados diferentes. O primeiro, no começo do segundo semestre de 2011, demonstrou algumas insatisfações por parte dos EPPs, as quais não foram bem recebidas pela gestão da carreira (relato do Entrevistado nº 9). O segundo evento ocorreu no final de 2011, sendo mais promissor, como mostra o Entrevistado nº 6 “[...] esse encontro foi mais legal, a gente chamou todos e a gente fez umas dinâmicas, umas oficinas, dividindo eles em grupos. Acho que a gente colocou uma programação que fizesse mais sentido.”

A relação entre os Especialistas e o gabinete da Secretaria de Gestão Pública ficou complicada. De acordo com o narrado pelos Especialistas entrevistados, os entraves encontrados nos projetos descentralizados não eram sanados pela Comissão Executiva e nem pelo gabinete, sendo que alguns projetos conseguiam ter avanços e a maioria não saiu do lugar.

Porque era um trabalho muito grande para duas pessoas. E eles faziam um esquema de reuniões, eu acho que eram quinzenais, que começaram a virar uma coisa meio formal. Não eram pessoas que conseguiam resolver nossos problemas. Você chegava lá e fala assim: “não estou tendo entrada com o meu chefe e esse é um problema que eu tenho que resolver.” E o que a gente vai fazer? Vai discutir trabalho com uma reunião profissional. Virou como se fosse uma prestação de contas, que você *blá, blá, blá*, [sic] e a pessoa *ouvi, ouvi e ouvi* [sic], anota e obrigada. E você continua com os mesmos problemas, abandonado. Porque a única pessoa que decidia, parecia ser a Cibele, que não tinha governança. O negócio não funcionava. Você ia lá com a *bucha* [sic], trazia a *bucha* [sic] e ninguém resolvia. A

gente também não tinha autonomia para resolver. Elas que eram gestoras não tinham autonomia para resolver. Eu acho para quem deu sorte, conseguiu achar mecanismo, os projetos andaram. (ENTREVISTADO nº 1)

Para gestão da carreira, o modelo matricial apresentou alguns entraves no que se refere ao trabalho dos Especialistas em Políticas Públicas, gerando embates entre a gestão da carreira e os EPPs.

A negative aspect that came as a surprise to the staff at the Public Management department was the refusal of part of the PPSs to go along with the matrix model mainly because of its flexibility. Part of them just could not cope with the way they were expected to do their jobs and with this willingness of their managers to make them agents of change inside the bureaucratic system. Some of them would complain about everything, questioning procedures and asking for more bureaucratic formality. That was an unexpected and kind of disappointing phenomenon coming from such young people.⁸ (FRANZESE and GODOY, 2011, p. 8)

Tinha sempre essa dificuldade. Fosse porque o profissional não estava à altura, que era a nossa expectativa, e até para falar institucionalmente, na expectativa do governo com a carreira. [...] a gente ainda tinha um papel de diretoria da escola, de dar bronca dizendo que você tem que se comportar, e sem um mecanismo de controle para falar: “Não, você não está trabalhando, então a gente precisa te punir de alguma maneira”. Então, houve algumas situações desse tipo, que foram muito chatas, desagradáveis mesmo, que foram parte do aprendizado. (ENTREVISTADO nº 6)

[...] com o passar do tempo que a relação foi se estressando, a gente não tinha mais contato. A gente era como se fosse um inimigo. Quando você tem um chefe que não consegue dialogar, os problemas que são minúsculos virão gigantescos. Um acaba virando um monstro com o outro, e o negócio fica muito improdutivo. Mas ela tinha mais uma visão de gestão, o porquê da carreira. (ENTREVISTADO nº 1)

A gestão da carreira teve um período crítico a partir de novembro de 2011, quando o Secretário Júlio Semeghini (PSDB) assumiu o comando da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) e a Secretária-Adjunta Cíbele acumulou as responsabilidades de Secretária da SGP. Para Salvador et al. (2014, p. 10), este período apresentou baixa capacidade de coordenação da carreira, devido à “[...] falta de diretrizes

⁸ Um aspecto negativo que surpreendeu a equipe do departamento de Gestão Pública foi a recusa de parte dos EPPs para acompanhar o modelo matricial, principalmente por causa de sua flexibilidade. Parte deles simplesmente não conseguia lidar com a maneira como se esperava que eles fizessem seu trabalho e com essa disposição de seus gerentes para torná-los agentes de mudança dentro do sistema burocrático. Alguns deles reclamavam de tudo, questionavam os procedimentos e pediam formalidades mais burocráticas. Esse foi um fenômeno inesperado e tipo de decepcionante vindo de tais jovens.

claras para a organização das atividades dos EPPs e de autonomia para a tomada de decisão da chefia imediata da carreira”.

Em abril de 2011 a Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas – CEPP teve uma nova formação, conforme a Resolução SGP nº 10, de 29 de abril de 2011, porém conforme aponta o Entrevistado nº 6, a formação instituída não condizia com necessidade do trabalho realizado. Entre março de 2011 e março de 2012, no período caracterizado como a segunda fase de gestão dos EPPs, a CEPP não se reuniu, como aponta o Entrevistado nº 2 “[os EPPs] ficaram ligados diretamente a Secretária-Adjunta, que foi a Cibele, durante um bom tempo e nessa época não teve CEPP. Ficou oficialmente a CEPP anterior sem haver qualquer tipo de atualização.”

E essa CEPP, enquanto CEPP da legislação, ela nunca foi muito acionada, na nossa época. E a gente acabou não criando a CEPP de fato. Eu acho que foi um pouco falha da chefia de gabinete para nos amparar na criação mesmo da comissão. Acho que também tinha tantos assuntos. (ENTREVISTADO nº 6)

A falta de acionamento da CEPP e a ausência de formalização da UDEMO impactaram no processo do estágio probatório dos Especialistas, no que tange à Avaliação de Desempenho Especial. A primeira avaliação de desempenho feita no estágio probatório foi questionada devido à falta da instituição formal da Comissão Executiva.

O que acontece é que quando a Cibele assumiu e começou a fazer essa avaliação, já tinha passado um *tempão* [sic]. Então, o gabinete pensou o seguinte: “Puxa a gente não pode deixar a carreira de EPP chegar ao terceiro ano e concluir o estágio probatório, sem nenhuma avaliação. Precisamos fazer avaliação. Precisamos fazer avaliação.” Então, o gabinete demandou da Comissão Executiva. (ENTREVISTADO nº 8)

Para efeitos legais e, inclusive, para levar a termo qualquer proposta de eventual exoneração ao fim do período do estágio probatório em função de desempenho insatisfatório, o chefe de gabinete da SGP -- o qual formalmente assumira as atribuições da UDEMO e as competências de seu coordenador -- deveria delegar oficialmente à chefia imediata a atribuição para avaliar semestralmente os EPPs, mas isso nunca foi feito, o que comprometeu a validade da única avaliação que foi realizada no período. (SALVADOR ET AL., 2014, p. 11)

The more relevant one was the trial to nullify the first performance evaluation of the career contesting that the two career managers have not officially received the legal delegation to evaluate the PPSs. This questioning came only after one year of the implementation of the model, when the evaluations had been finished. During a

whole year the teams had been weekly monitored by the two managers of the career through regular meetings and through the project management software. It was only after the first evaluation that the one of the careers representative, from their union, decided to argue against the legal validity of the model.⁹ (FRANZESE and GODOY, 2011, p. 4)

Em janeiro de 2012, a carreira de Especialista em Políticas Públicas consegue ter o reajuste salarial instituído pela Lei Complementar nº 1.169 de 9 de janeiro de 2012.

No intuito de fortalecimento da carreira também teve o reajuste que foi concedido esse ano. A Cibeles fez inúmeras reuniões com a associação dos servidores da carreira, a AEPPSP. [...] no início a própria Cibeles encabeçou, esse processo de reajuste formulado pela associação, e no último do minuto do segundo tempo, ela conseguiu a aprovação do governador, subindo o salário de 3.800 para 5.800, na época. Então, foi também uma das estratégias de fortalecimento da carreira. (ENTREVISTADO nº 8)

Em 2012, antes da troca de Secretários de SGP, o gabinete da Secretaria selecionou novos projetos e formalizou os Termos de Cooperação Técnica em andamento, os quais não haviam sido publicados até o momento.

Em janeiro a gente fez uma grande seleção de novo, até porque como 2011 foi o primeiro ano e a gente não sabia se a gente ia ficar lá, os projetos foram meio curtos, vários já tinham acabado. Ai a gente coletou novos projetos para 2012, e a gente soltou uma *seleção zona* [sic], com vários projetos, ou foi no fim de dezembro ou no fim janeiro, ou foi no começo. Uma *super* [sic] realocação, pelo menos 70% da carreira que permanecia lá. Esses Termos de Cooperação e novos Planos de Trabalho também tinham sido assinados e aqueles que permaneciam em andamento, a gente instruiu o processo e publicou o termo de cooperação. (ENTREVISTADO nº 6)

Com a nova seleção de projetos, os Especialistas em Políticas Públicas iniciaram a terceira fase de gestão da carreira no mesmo modelo de atuação, com exceção das Células temáticas. A nova fase de gestão iniciou-se com a troca de Secretários em março de 2012, saindo a Secretária Interina Cibeles Franzese (FGV) e assumindo o Secretário Davi Zaia (PPS).

⁹O mais relevante foi o julgamento para anular a primeira avaliação de desempenho da carreira contestando que os dois gerentes de carreira não receberam oficialmente a delegação legal para avaliar as EPPs. Esse questionamento ocorreu somente após um ano da implementação do modelo, quando as avaliações foram finalizadas. Durante um ano inteiro as equipes foram monitoradas semanalmente pelos dois gestores da carreira através de reuniões regulares e através do software de gerenciamento de projetos. Foi somente após a primeira avaliação que o representante das carreiras, de sua associação, decidiu argumentar contra a validade jurídica do modelo.

5.4.3. 3ª Fase de Gestão da Carreira

Na terceira fase da gestão da carreira, ao ingressar na Secretária de Gestão Pública, o Secretário Davi Zaia designa Jorge Nicolau, Assessor para assumir a coordenação da UDEMO, a qual foi retomada na prática (SALVADOR ET AL., 2014, p. 12), pois a formalização da designação de Jorge Nicolau como Coordenador da UDEMO deu-se somente pela publicação no Diário Oficial em 31 de janeiro de 2013.

A UDEMO voltou a funcionar. E eu nem sei se foi reconstituída formalmente. [...] Colocaram um coordenador só. Ai não tinha mais subdivisão, um coordenador só. [...] Ai o Davi Zaia, junto com o Jorge Nicolau, foi uma outra postura. Foi um tocar, na minha impressão é que o Jorge Nicolau é uma pessoa extremamente mais acessível, a gente tinha contato com ele. Nessa fase do Jorge Nicolau, tinham pessoas muito mais permeáveis, em que a gente teve um acesso muito maior para conversar junto e tentar resolver a situação, mas por outro lado, pessoas muito menos empoderadas. (ENTREVISTADO nº 1)

De acordo com a Resolução SGP nº 24, publicada em junho de 2012, a CEPP tem sua formação alterada para a entrada de dois Assessores Técnicos de Gabinete, como representantes da UDEMO. A Resolução ainda designa Jorge Nicolau como presidente da CEPP, o qual para o Entrevistado nº 2 “[...] não tomou a frente de andar com as atividades e então ficou aquela coisa, vai, não vai, e também a CEPP não teve nenhuma atuação importante.”

A relação entre a gestão da carreira e os EPPs caracterizou-se por uma maior abertura de diálogo e de participação, porém com menos empoderamento institucional, com uma visão mais política da Secretaria e com menos foco na carreira de Especialista em Políticas Públicas (relato do Entrevistado nº 9).

Então, a gente progrediu na nossa maneira, assim, da associação de interagir com o governo. [...] Mas com o Jorge a gente conseguiu encaminhar eu acho, de formalizar, de escrever, um contato com ele, dele abrir e falar “vamos fazer então”. Abrir um espaço para gente organizar, formalizar e fazer propostas. (ENTREVISTADO nº 1)

O novo coordenador adotou uma postura mais dialógica em relação aos membros da carreira, mas bem menos ousada em relação ao sistema de trabalho. Não havia a preocupação em formalizar os trabalhos, traçar objetivos ou definir um plano de

ação para a coordenadoria. O período foi marcado por uma condução reativa e principalmente pautada pelas questões que afetavam o dia-a-dia da UDEMO e dos trabalhos externos dos EPPs. (SALVADOR ET AL., 2015, p. 12)

E no terceiro ano a carreira acaba ficando em uma Secretaria de Gestão bem pouco empoderada, com desenho de composição política estranha. Você coloca uma Secretaria de área meio num partido da base com quatro ou cinco deputados estaduais, que era o Zaia. Na relação com a associação sempre foi bem tranquila, honesta, mas com o raio de alcance de trabalho baixíssimo [...] era um foco mais político de quem está tentando se reeleger mesmo. E a nossa carreira sai de uma estratégia política de um órgão central de gestão pública, digamos assim, aí sai completamente. (ENTREVISTADO nº 9)

Depois veio o Zaia que tocou algumas coisas que eram atribuições da Secretaria mesmo. Algumas coisinhas foram sendo empurradas, porque o foco do secretário que entrou depois era um foco mais político, político bem-sucedido. Ter boa votação para os cargos que ele ocupa. Um olhar de quem está na secretaria e é minoritário no governo. (ENTREVISTADO nº 10)

O modelo de atuação por projetos continuou na terceira fase de gestão da carreira, tendo um aspecto mais reativo no que se refere à captação dos projetos. A seleção de projetos não foi institucionalizada e a alocação dos EPPs se deu por demandas pontuais das Secretarias.

Ainda que não estivesse institucionalizado um processo estruturado de captação de novos trabalhos, em decorrência da repercussão positiva do trabalho dos EPPs nos projetos então em andamento, algumas secretarias e órgão continuaram a requerer Especialistas para cooperar tecnicamente em políticas públicas relevantes. [...] (SALVADOR ET AL., 2015, p. 12)

As demandas passam a chegar para o Jorge via contato pessoal, pouco institucionalizada, ele tenta não mexer nos projetos que já estavam em andamento na época da Cibele[...] Algumas coisas avançam, alguns temas se desenvolvem, porque estavam na secretaria, lei de acesso a informação, essas coisas que acho que é um ano que o sistema se desenvolve um pouco mais. Era também um outro estilo de liderança com o Jorge onde ele deixava bem mais solto, dificilmente ele seria um ponto de veto de alguma iniciativa que surgisse ali do órgão central que coordena a carreira. (ENTREVISTADO nº 9)

Nunca mais teve esse momento de seleção com 15 projetos. Toda nossa luta estruturação da carreira era criar um ciclo, né? Chamavam os projetos, abriam os editais, remanejavam as pessoas, viam quem tava desempenhando legal o trabalho, quem não tava tanto, que fizesse a gestão da carreira, né? E isso nunca mais aconteceu. Então acho que aí que começou ser meio sob demanda. Então, vinha não sei quem pedindo um projeto, aí mandava. Vinha não sei quem pedindo no sei o que,

projeto tal acabou, terminava, ficava um pessoal lá, meio que sem fazer nada. Não teve acho uma gestão estruturada. (ENTREVISTADO nº 1)

Conforme demonstra Salvador et al.(2014), mesmo trazendo benefícios pela continuidade dos projetos descentralizados para a carreira, esse período foi marcado pela baixa capacidade gerencial e pela pouca preocupação com estruturação dos trabalhos dos Especialistas. Até o início de 2013, as avaliações de desempenho semestrais que deveriam pautar o processo de estágio probatório não ocorreram, dependendo da última avaliação de desempenho dos gestores para a confirmação dos cargos.

5.5. Finalização do Estágio Probatório

Completando os três primeiros anos de efetivo exercício, em março de 2013 inicia-se a conclusão do estágio probatório dos Especialistas em Políticas Públicas. O estágio probatório para o serviço público é regido pelo artigo 41 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19.

O estágio probatório, dispositivo constitucional, é um dos recursos que asseguram à administração pública a adequação do potencial servidor à cultura institucional da res publica em todos os sentidos, bem como o julgamento da evolução do seu desempenho profissional. Esse período deve ter acompanhamento constante, com relatórios regulares de progressão, para que, ao final, se disponha do histórico do desempenho do ingressante e a decisão final fundamentada em fatos. Tudo isso deve contar com a consultoria da área de recursos humanos e, especificamente, da equipe de recrutamento e seleção, ao gestor do servidor ingressante. (Omuro ET AL., 2015, p.44)

Conforme a Lei Complementar 1.034 de 2008, a qual cria a carreira, para a confirmação do cargo ao final do estágio probatório é necessário o cumprimento de dois requisitos: a adaptação à carreira e a compatibilidade da conduta profissional com o exercício do cargo. Ainda de acordo com a Lei Complementar, ambos os requisitos são aferidos através da Avaliação Especial de Desempenho.

A Avaliação Especial de Desempenho, regulamentada pela Deliberação nº 01 em 22 de dezembro em 2010 da CEPP, constitui-se pela composição da Avaliação Semestral de Desempenho - ASD, Plano de Integração e Aperfeiçoamento Individual – PIAI, Registro de Incidentes Críticos – RIC e Relatório circunstanciado sobre a conduta e o desempenho do

Especialista em Políticas Públicas I. As Avaliações Semestrais não ocorreram conforme o regulamento, sendo que a única avaliação semestral feita durante o decorrer do estágio probatório foi questionada.

Assim, sem as Avaliações Semestrais de Desempenho, a confirmação para cargo de Especialista em Políticas Públicas, ao final do estágio probatório, ficou ao cargo de uma Avaliação de Desempenho.

A Avaliação [de Desempenho] era para ser semestral e não foi feita. Chegou no final, fizeram uma avaliação. Teve gente que foi considerado abaixo e queriam mandar embora, mas não conseguiram, porque como não tinham cumprido [o processo de avaliação de desempenho]. Fizeram de qualquer jeito. Estava nesse período entre 2010 e 2014, que tudo estava muito confuso em relação à atuação deles. (ENTREVISTADO nº 2)

A nossa Avaliação [de Desempenho] é feita de forma super atribulada, já atrasada. As confirmações saem em lote. A avaliação mais uma vez foi feita com critérios baixíssimos. Eu nem me lembro de ter olhado a minha avaliação. Não tenho a menor ideia de onde ela está, como é que foi, irrelevante para mim. (ENTREVISTADO nº 9)

Como a maior parte dos gestores estava alocada em projetos, a última Avaliação de Desempenho foi encaminhada para os Gestores dos Projetos, para que esses avaliassem os EPPs. A partir da Avaliação da Chefia do Projeto, houve a ratificação da pontuação final, confirmando os Especialistas nos cargos.

Mandaram para os órgãos também [...] Foi todo mundo confirmado no cargo, atropelado, completamente atropelado. Foi bem confuso mesmo. Eu me lembro que a minha chegou bem depois. Por exemplo, eu estava no planejamento e a minha coordenadora do projeto do planejamento demorou para responder. (ENTREVISTADO nº 9)

Então, alguns EPPs ficaram 100% do tempo alocados em outras pastas. Então, a avaliação do estágio probatório, pelo o que eu me lembro, eu acho que ela foi preenchida pelos EPPs junto ao chefe da unidade a qual estavam alocados. Eu acho que foi isso que aconteceu. (ENTREVISTADO nº 8)

Estágio probatório foi um verdadeiro caos. Caos. Eu quando recebi EPP no processo, eu não assinei. Escrevi em cada processo dizendo que eu não tinha condições de avaliar. [...] aqueles que estavam afastados eu mandava, para o lugar que estava afastado para fazer a avaliação. [...] Ou seja, foram todos, todos, os

loucos, os rebeldes, os incapazes, foram todos confirmados. Porque o que diz o judiciário? Pela inércia da administração, acabou. Três anos cumpridos. (ENTREVISTADO nº 5)

As confirmações dos Especialistas em Políticas Públicas no cargo foram publicadas a partir de abril de 2013, sendo algumas publicadas até dezembro do mesmo ano, retroagindo à data da conclusão dos três anos de efetivo exercício. Algumas confirmações ainda foram publicadas no ano seguinte, em 2014. Conforme Salvador et al. (2014, p. 15), em novembro de 2013 a carreira possuía 82 (oitenta e dois) EPPs.

5.6. Aspectos Atuais da Carreira

Após a finalização do período probatório, com a efetivação dos Especialistas nos cargos, a carreira obteve alguns avanços, como a participação na Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas – CEPP, fortalecendo e estimulando as reuniões da Comissão, com a indicação de pautas essenciais para carreira. Outro atual ponto de avanço da carreira caracteriza-se na atuação dos gestores, conquistando espaço e participando de projetos de grande relevância para o governo.

[...] o pessoal já tinha até o estágio probatório, pois já tinha passado mais de três anos. Daí teve a primeira reunião de CEPP de fato. Foi uma reunião oficial com ata, com presença das pessoas [...] A gente começou a discutir as questões que os EPPs traziam da carreira. [...] Então, gente começou as primeiras conversas e hoje a gente tem uma atuação bastante regular com participação intensa do EPPs. A Secretaria parece que agora já está mais organizada em relação a isso. Hoje eles já estão trabalhando numa lógica bastante interessante, eles estão trabalhando de forma descentralizada e nos programas prioritários do governo. Seja na gestão da compra de medicamento de alto custo da saúde, seja trabalhando em projetos de direitos humanos na Secretaria da Justiça. (ENTREVISTADO nº 2)

Apesar dos problemas enfrentados, a alocação dos EPPs em trabalhos relevantes e estratégicos, nos mais diversos órgãos do estado, tem avançado. Gradativamente a carreira tem evoluído em seu processo de institucionalização e, aos poucos, tem conseguido espaço para realizar suas atribuições e cumprir seu papel de contribuir para o fortalecimento do ciclo de planejamento e gestão do estado e para agregar valor na gestão de suas políticas públicas. (SALVADOR ET AL., 2014, p.22)

A confirmação dos Especialistas no cargo proporcionou a uma progressão automática de nível na carreira, conforme o artigo 12 da Lei Complementar nº 1.034 de 2008. Após o

crescimento automático dos servidores na carreira, a promoção, caracterizada como a elevação de classe, para os EPPs será concedida após o tempo mínimo de efetivo exercício de dois anos e mediante a aprovação em prova de conhecimentos específicos, sendo beneficiados até 20% (vinte por cento) do contingente integrante de cada classe, conforme artigo 17 da Lei Complementar nº 1.034 de 2008, com alteração posterior pela Lei Complementar nº 1.123, de julho de 2010. Tais requisitos para promoção pode ser caracterizado como entrave, como relatado pelo Entrevistado nº 4

A gente não tem concurso. A gente tem entraves na lei que são sérios. A questão do funil para progressão, a questão da própria perda do valor salarial, da composição salarial, a questão de algumas regras atreladas a progressão, com a avaliação de desempenho que só está atrelada a prova. A gente está discutindo, já tem uma proposta, já apresentou a muito tempo, de não ser uma progressão baseada só em prova, porque isso você acaba punindo quem está se matando em trabalhar e vai beneficiar quem está fazendo pouco para o público, que se dedica mais ao estudo. Então, ter uma lógica mesclada, a esses dois aspectos. Eu acho que isso não poderia ter sido descuidado desde o início. (ENTREVISTADO Nº 4)

Desde a abertura do concurso público em 2009 para o para provimento de 150 (cento e cinquenta) cargos vagos de Especialista em Políticas Públicas, a carreira não teve mais concurso público para o preenchimento dos cargos vagos, para a complementação dos 500 cargos previstos pela lei de criação da carreira. Além do não ingresso de novos EPPs, a carreira dispõe atualmente de 76 (setenta e seis) servidores, sendo que 73 (setenta e três) estão lotados na Secretaria de Planejamento e Gestão, atual Secretaria de Gestão Pública, conforme Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo.

A alta taxa de evasão sem a reposição de quadros agrava ainda mais a situação da carreira e a capacidade da UDEMO em atender as demandas que chegam à coordenadoria, tanto para a realização de trabalhos internos, quanto para estabelecer cooperações técnicas com outros órgãos. (SALVADOR ET AL., 2014, P.21)

Como visto, a carreira de Especialista em Políticas Públicas encontrou avanços e desafios durante os sete anos de existência. No que tange ao período referente ao ingresso dos Especialistas, a próxima seção aborda a integração e a fragmentação dos processos que compõem o sistema estudado.

5.7. Discussão dos Resultados à Luz da (Des)Integração

A criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas acarretou inovações para o Governo do Estado de São Paulo, como o fomento de projetos estratégicos com a participação de EPPs nos projetos de “Melhoria do Gasto Público”, de “Contratualização de Resultados”, de “Bonificação por Resultados” e no “Plano Plurianual 2012-2015” (SALVADOR ET AL., 2014). Suprindo a urgente necessidade de fortalecer a área de pessoal com servidores efetivos para a ampliação do desenvolvimento da máquina pública, a carreira conseguiu trazer profissionais altamente qualificados para atuarem em setores estratégicos do governo.

Avanços advindos da carreira, como o curso específico de formação como requisito para o ingresso no serviço público, os modelos propostos de gestão carreira e os produtos de projetos em que os EPPs estavam alocados, trouxeram experiências e resultados frutíferos para o Governo do Estado de São Paulo. Mesmo com avanços, a carreira esbarrou em alguns pontos críticos, caracterizados como indícios de fragmentação e de desintegração dos processos presentes no período probatório dos gestores, não propiciando o pleno desempenho das atividades dos gestores.

Conforme demonstrado por Longo (2007), um Sistema de Gestão de Recursos Humanos eficiente e eficaz depende do funcionamento de todos os subsistemas da área de recursos humanos, os quais devem se inter-relacionarem. Assim como Longo (2007), Omuro et al. (2015) também propõem um sistema integrado entre as áreas de gestão de pessoas, principalmente no que tange ao sistema de seleção e recrutamento.

Martins (2004a) demonstra que a fragmentação dos processos de políticas advém da falta de coordenação, coerência e consistência entre os mesmos, acarretando dificuldades para a eficiência, eficácia e efetividade de subsistemas de políticas públicas, como no caso de algumas administrações do país, como aponta Coelho (2015), nas quais os sistemas de ingresso presentes sofrem com a descoordenação entre seus processos, “suscitando uma série de distorções na seleção de pessoal” (COELHO, 2015, p.76). Observando a análise da desintegração dos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos, no ingresso do serviço público, verifica-se que o caso da carreira de Especialista de Políticas Públicas do Estado de São Paulo apresenta tanto pontos de fragmentação quanto pontos integração dos processos do sistema de ingresso.

A partir dos elementos estruturais integradores, apresentados por Martins, nota-se um impacto do contexto dos três primeiros anos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas nos processos do sistema de ingresso, como retrata a Figura 4.

Figura 4: Contexto do Sistema de Ingresso

Fonte: elaboração própria

De acordo com o exposto por Martins (2004a) a liderança executiva é uma peça chave para a coordenação das políticas públicas, a qual conforme o modo de atuação impacta na negociação de projetos, na formação de uma visão de futuro, na administração de coalizões e na alocação recursos. No que tange ao contexto do período probatório dos EPPs, observa-se a substituição sucessiva da liderança executiva, representado pelo Secretário de Gestão Pública, e consequentemente dos gestores da carreira, influenciando os processos de alocação, acolhimento e avaliação de desempenho dos Especialistas.

Os diferentes Secretários imprimiram distintas compreensões referentes à forma de atuação dos gestores, não havendo consistência e coerência entre as diretrizes. Também pode ser notado, conforme relatado no item anterior, que os Secretários detinham modelos de autoridade diferentes, com maior ou menor fortalecimento político e com planos de governo modestos ou ambiciosos, configurando-se para Martins (2004a) fatores de fragmentação, os quais podem ter interferido nos subsistemas do sistema de ingresso.

As diferentes diretrizes existentes na gestão da carreira sobre a atuação dos Especialistas, de acordo com os fatores descritos por Martins (2004a), configuram-se como elementos estratégicos, os quais juntamente com os elementos de gestão estratégica, tais como implementação, monitoramento e avaliação, demonstram indícios de fragmentação entre os processos presentes no sistema. Ao refletir sobre os elementos estratégicos e de gestão estratégica da carreira, verifica-se discordantes projetos e planos de governo aliados a diferentes modelos de implementação, monitoramento e avaliação para um único sistema de ingresso.

Ainda analisando o contexto da carreira, observa-se que as evidências de desintegração dos subsistemas da Gestão de Recursos Humanos, no ingresso do serviço público da carreira de Especialista em Políticas Públicas, foram maximizadas por alguns entraves na implementação dos processos da carreira, como a tardia nomeação dos Especialistas aliada à excessiva carga horária do curso específico de formação, o qual não teve um caráter seletivo, bem como a centralização dos gestores na Secretaria de Gestão Pública designados em tarefas não identificadas como produtivas pelos membros da carreira.

Examinando a relação dos processos do Sistema de Ingresso, nota-se primeiramente um indicativo de integração do processo de planejamento da alocação dos Especialistas e o processo de seleção e recrutamento dos gestores. Conforme descrito anteriormente, a estrutura do concurso público para a carreira de Especialista em Políticas Públicas baseou-se na ideia da alocação dos gestores nas diversas Secretarias do Governo do Estado de São Paulo, pressuposta durante a fase de criação da carreira. Observando o conceito de alocação prevista verifica-se uma evidência de coordenação e coerência principalmente com a terceira etapa do certame, o Curso Específico de Formação, no formato do Estudo Aplicado, no qual os candidatos puderam fazer um trabalho de campo nas Secretarias de Educação, Saúde, Segurança Pública, Administração Penitenciária, Saneamento e Energia, Meio Ambiente, Agricultura e Desenvolvimento.

Ao observar a similaridade de conceitos dos processos de planejamento de alocação dos gestores e de seleção e recrutamento, nota-se a semelhança de concepção de valores dos atores envolvidos em ambos os processos do sistema de ingresso. A partir do descrito por Martins (2004a), que entende que o compartilhamento de valores e opiniões caracteriza-se como subsídio para a formação de comunidades epistêmicas, e conforme o relatado nas seções anteriores, pode-se inferir que os atores formuladores e implementadores dos

processos harmônicos pertenciam à mesma comunidade epistêmica, propiciando a integração dos processos.

O indício de coordenação entre o processo de planejamento e a seleção dos gestores não foi verificado no processo de acolhimento dos servidores, o qual denota o início do estágio probatório. Mesmo havendo um evento de acolhimento dos novos gestores, não foi constatado um indicativo de integração entre a etapa de seleção e a de início de exercício dos EPPs no Estado de São Paulo. O indício de fragmentação entre ambos os processos pode ter sofrido influência de alguns elementos estruturais integradores descritos por Martins (2004a), identificados como a liderança executiva, estratégia e pessoas, no que diz respeito a pouca interlocução entre as diferentes comunidades epistêmicas.

O processo de acolhimento e a primeira gestão da carreira dos Especialistas utilizaram um conceito diferente do que foi estruturado no concurso público, no que se refere à distribuição dos EPPs. Optando por um modelo que estava ainda em desenvolvimento e que centralizava uma parte dos gestores e descentralizava por projetos e acordos a outra parte, a gestão do primeiro ano dos gestores impactou no ingresso dos servidores. Ainda que houvesse conceitos semelhantes de alocação, a segunda fase de gestão da carreira preferiu dar início a um novo modelo de gestão. Nota-se que ambos os modelos tiveram dificuldades para serem implementados, afetando os primeiros anos de exercício da carreira.

Verifica-se outro indício de desintegração entre os processos do sistema de ingresso estudado, retratado pelos levantamentos de perfis dos Especialistas em Políticas Públicas. Durante o concurso público, os EPPs responderam a um questionário, o qual não foi utilizado na etapa seguinte, a de acolhimento e de início de exercício. Durante a integração dos Especialistas, após a etapa de posse, fizeram outro levantamento de perfil por meio de entrevistas, o qual, juntamente com o anterior, não foi utilizado pela segunda equipe de gestão da carreira, que aplicou um novo formulário para os EPPs, gerenciando os perfis por um banco de talentos.

Ainda analisando a evidência de descoordenação das etapas do sistema de ingresso e o planejamento quantitativo de pessoal, o qual prevê a quantidade necessária de servidores que ingressarão na máquina pública, observa-se que os 500 cargos criados pela Lei Complementar 1.034 de 2008 tinham a intenção de serem preenchidos durante os primeiros anos da carreira, conforme aponta o Relatório de Gestão de 2007-2010 da Secretaria de Gestão Pública. Porém

o segundo concurso para a carreira de Especialista em Políticas Públicas não foi realizado, não concretizando o planejamento inicial.

Após a finalização do concurso público, presumia-se o acontecimento do segundo concurso público para a carreira, como apontou o Entrevistado nº 11, tanto que a FUNDAP replanejou o Curso Específico de Formação. Na primeira fase de gestão da carreira também se tinha a ideia de outro certame para a carreira como mostra o Entrevistado nº 3 “[...] eu lembro que durante a gestão da UDEMO, a gente reviu o edital, porque a proposta era lançar um novo concurso, que também não foi para frente”. Na segunda gestão da carreira novamente observou-se a tentativa da implementação de uma nova seleção para o preenchimento dos cargos vagos, conforme relata o Entrevistado nº 6 “[...] a gente instruiu uma informação defendendo arduamente um novo concurso”.

A não abertura de um novo concurso, contrária às diversas iniciativas de pedidos, demonstra um indício de fragilidade da integração horizontal, fator estrutural apontado por Martins (2004a), entre as áreas do Governo. O indicativo de integração horizontal, por meio do ajustamento mútuo, observado no processo de alocação do EPPs em alguns projetos estratégicos, não foi notado no caso da abertura de um novo concurso, no qual indica uma fragilidade de cooperação entre as áreas e Secretarias que autorizam a formulação de concursos públicos, e também nas reuniões da Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas – CEPP, no que se refere ao pronunciamento sobre os demais assuntos relacionados à carreira, conforme Decreto nº 55.384, de 1º de fevereiro de 2010.

O último ponto de evidência de desintegração dos processos do ingresso da carreira de EPP constata-se na relação entre o processo de avaliação de desempenho e a finalização do estágio probatório. Como visto anteriormente no capítulo, houve o esforço para a padronização do processo de avaliação de desempenho pela normatização instituída pela CEPP, determinando que a Avaliação Especial de Desempenho, prevista pela Lei Complementar como obrigatória para a confirmação do EPP no cargo, era composta pelas, entre outros instrumentos, Avaliações Semestrais de Desempenho – ASD. Das avaliações semestrais que deveriam acontecer somente uma foi feita, mas teve sua validade questionada, e a confirmação dos EPPs no cargo foi dada pela última avaliação de desempenho, confirmando todos os EPPs no cargo. A não realização das Avaliações Semestrais de Desempenho mostra uma descoordenação na padronização de processos, fator de integração retratado por Martins (2004a), seja pelo deficiente controle ou pela defasada relação dos atores envolvidos na CEPP, indicando uma distorção no sistema de ingresso da carreira.

O Sistema de Ingresso analisado demonstrou evidências de integração e de desintegração de seus processos, suscitando em avanços e desafios para a carreira de Especialista em Políticas Públicas. Conforme o relatado pelo presente capítulo, verifica-se que os indícios de fragmentação manifestaram-se mais significativamente no ingresso dos Especialistas. A partir do trabalho de Martins (2004a), verifica-se que os arranjos entre os fatores estruturais de integração, como as diferentes lideranças executivas, estratégias, comunidades epistêmicas e a deficitária padronização de processos, impactaram fortemente nos três primeiros anos da carreira, comprometendo a capacidade institucional da carreira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo geral analisar, à luz da integração e desintegração da gestão pública, a implementação do sistema de ingresso da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo (EPP-SP). O sistema de ingresso explorado engloba os processos presentes em três subsistemas, caracterizados como Recrutamento e Seleção, Integração e Acolhimento e a Finalização do Processo de Estágio Probatório, os quais são pautados pelo projeto de lei de criação da carreira, que demonstra o propósito da carreira para o Estado, pelo planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários e pela alocação organizacional conforme a definição de perfil, funções e atribuições do servidor.

Com uma abordagem qualitativa, tendo como principal método o estudo de caso, o trabalho descreveu detalhadamente os processos do sistema de ingresso da carreira considerada, por meio do levantamento documental e de entrevistas com informantes-chave, como gestores e ex-gestores envolvidos no ingresso dos Especialistas em Políticas Públicas - EPPs. Também, analisou-se a partir do alinhamento e fragmentação, a relação entre os processos de recrutamento e seleção, de acolhimento e formação e de estágio probatório.

Com base na descrição analítica dos processos de ingresso dos EPPs e na revisão da literatura sobre a fragmentação dos processos de políticas públicas, apontada por Martins (2004a), sobre a relação entre os subsistemas da área de gestão de recursos humanos, como descrito por Longo (2007), principalmente no que se refere ao ingresso de pessoal, como relatado por Coelho (2015) e por Omuro et al. (2015), o trabalho conseguiu verificar indícios de fragmentação e integração entre os processos do sistema de ingresso da carreira analisada. Além da (des)integração, a dissertação constatou que os processos do sistema de ingresso foram impactados pelo contexto dos três primeiros anos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas, através da substituição sucessiva da liderança executiva, Secretário de Gestão Pública, e consequentemente dos gestores da carreira, como também por meio da tardia nomeação dos Especialistas aliada à excessiva carga horária do curso específico de formação e da centralização dos gestores na Secretaria de Gestão Pública designados em tarefas não identificadas como produtivas pelos membros da carreira.

A partir do trabalho de Martins (2004a), a dissertação detectou indícios de integração entre os processos de planejamento da alocação dos Especialistas e o processo de seleção e recrutamento dos gestores, vistos principalmente pela existência de uma comunidade

epistêmica entre os atores envolvidos nos processos. Outra evidência de integração pode ser notada no processo de alocação do EPPs em alguns projetos estratégicos, indicando uma integração horizontal entre as Secretarias envolvidas.

Como evidências de fragmentação identificadas pelo trabalho, verifica-se a relação entre o processo de avaliação de desempenho e a finalização do estágio probatório, demonstrando a deficitária padronização de processos do caso estudado, e entre o processo de seleção dos gestores e o processo de acolhimento, no que tange ao modelo de alocação dos Especialistas, influenciado por elementos estruturais integradores como a liderança executiva, estratégia e pessoas, no que se refere à interlocução entre as diferentes comunidades epistêmicas. Também como indício de desintegração, constata-se a não abertura de um novo concurso público para a carreira, sendo um resultado da descoordenação horizontal, caracterizada pela pouco ajustamento dos atores formuladores e implementadores.

Grande parte dos processos do sistema pesquisado não apresentam convergência e coerência entre si, impactando não somente nos três primeiros anos da carreira, mas também na institucionalização da mesma. No caso de São Paulo, um fator que pode ser considerado agravante para a integração das políticas de recursos humanos, principalmente as relacionadas ao sistema de ingresso, consiste na inovação da criação de uma carreira de gestão no Governo do Estado.

Vale ressaltar ainda que os indícios de desintegração de processos identificados não são próprios da carreira de Especialista em Políticas Públicas. Como apontado anteriormente pelo trabalho, a área de recursos humanos no setor público brasileiro ainda não conseguiu superar entraves históricos, panorama que pode ser encontrado com mais frequência em administrações subnacionais, principalmente no que se refere ao ingresso. A fragilidade do tema demonstra a importância de estudos que contemplem experiências frustradas e exitosas, com intuito de iluminar alternativas de caminhos a serem percorridos.

Com a intenção de apontar caminhos que possibilitem o aumento da qualidade dos três subsistemas estudados, o trabalho propõe alguns ajustamentos nos processos existentes. No que tange ao subsistema de Recrutamento e Seleção, indica-se ajustes no processo do concurso público, com provas que abordem mais as atribuições e as atividades desempenhadas pelos gestores e com um curso específico de formação mais enxuto em termos de carga-horária e com características de processo seletivo, tendo intuito de propiciar a seleção do candidato com perfil desejado pela Administração. Referente ao subsistema de

Integração, recomenda-se alocar o servidor conforme o modelo de gestão pré-estabelecido na etapa de seleção, relacionando o perfil do servidor ao planejamento de necessidade de pessoal da área de destino, a partir de um banco de perfil estruturado. Ainda em relação aos processos de Integração, identifica-se a necessidade da organização do local de trabalho do servidor, com os materiais necessários para o desenvolvimento de suas atividades, antes do início de exercício do gestor, e a realização de um evento de recepção para informar aos novos servidores pontos importantes, como a apresentação do órgão, da unidade de trabalho, de suas atividades e das expectativas da Administração em relação ao trabalho realizado pelo servidor.

No que se refere ao último subsistema, o estágio probatório, precisa-se do acompanhamento das atividades dos servidores, por parte da equipe que gerencia a carreira, com a aplicação periódica da avaliação de desempenho, com intuito de rever a alocação dos servidores e apontar as necessidades de capacitações. Além dos ajustes nos subsistemas, nota-se a relevância das variáveis que impactam no sistema de ingresso, como o contexto da carreira. No que tange ao contexto, verifica-se a necessidade da instituição formal do modelo de gestão da carreira, por meio de normatizações, como também a designação de servidores em atividades estratégicas, conforme plano de governo da Administração.

Em relação à melhora da coerência entre os subsistemas de ingresso, a partir dos fatores estruturais descritos por Martins (2004a), o trabalho indica como um dos meios para integração a vinculação da gestão da carreira ao plano de governo, projeto ou planejamento estratégico da Liderança Executiva, o qual perpassa os exercícios, possivelmente impactando no mandato do próximo governo. Ao tornar a gestão da carreira como uma estratégia de governo, nota-se uma maior facilidade para o ajustamento mútuo entre os atores envolvidos e entre as diferentes áreas e Secretarias, incentivando a integração horizontal e auxiliando na criação de uma concepção de valor entre as distintas comunidades epistêmicas existentes no governo, no que tange ao sistema de ingresso da carreira. A padronização de processos, principalmente referente à avaliação de desempenho, também pode sofrer impacto da visão estratégica da carreira, impulsionando a coordenação e o controle dos processos, com intuito de atingir o intuito proposto para a carreira.

Através da análise da dissertação, nota-se que o ingresso no serviço público vai além do processo de seleção e recrutamento, necessitando de políticas coesas, consistentes e coordenadas durante todo estágio probatório do servidor. No que tange aos futuros concursos públicos, bem como ao ingresso de novos Especialistas em Políticas Públicas, observa-se a

necessidade de uma atenção especial para a relação entre o proposto pelo concurso público e o acolhimento, sobretudo na alocação dos servidores. Ainda referente à entrada de novos servidores, necessita-se ter uma preocupação maior com o processo avaliação de desempenho do estágio probatório, o qual se denota como um problema frequente detectado nas administrações públicas do país. Como observado pelo caso de São Paulo, a aplicação de todas as avaliações de desempenho se torna a premissa para o desligamento de servidores que não possuem o perfil almejado, configurando também um instrumento estratégico para a realocação de servidores e para o levantamento de capacitações necessárias.

Assim, a presente dissertação, com intuito de apontar recomendações, indica a abertura de um novo concurso público para o preenchimento de uma parte dos cargos vagos da carreira, promovendo os ajustes relatados, alocando os Especialistas conforme o modelo atualmente empregado, com dedicação para a aplicação das avaliações de desempenho instituídas pela legislação.

É importante frisar que essa dissertação não tinha a pretensão de aprofundar o debate sobre a gestão por competência no que tange à área de recursos humanos, nem adentrar na questão sobre o desenvolvimento dos métodos dos processos de seleção, de acolhimento e de avaliação de desempenho. Observa-se que tais tópicos são de suma importância, mas a revisão da literatura e da operacionalização conceitual do estudo preocupou-se em estudar referenciais sobre a relação dos processos da área de recursos humanos, particularmente sobre o ingresso no setor público e sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com intuito de auxiliar nas discussões do trabalho.

Por fim, é necessário apontar algumas das limitações da pesquisa, como a comparação da carreira em análise com carreiras correlatas, que fazem parte do quadro do Governo do Estado de São Paulo, e contrapostas, que possuem um maior número evidências de integração entre seus processos de ingresso, como também a verificação das referências teóricas utilizadas, no que se refere à fragmentação de políticas públicas a partir da abordagem sobre os nós da teoria da implementação, e como estudo mais profundo sobre o futuro da carreira de Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo. As limitações apresentadas podem ser alvo da agenda de pesquisa futura, sobretudo no estudo comparado dos sistemas de ingresso de duas carreiras de Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 nov. 2004.

ABRUCIO, F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: Desigualdade & Diversidade: dossiê especial: segundo semestre, 2011.

ABRUCIO, F; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Consad, Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: Consad, 2006.

ANDRADE, N. A introdução dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 4., 2011, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2011.

BAHIA. Lei nº 8.889, de 01 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia e dá outras providências. Casa Civil.

BALUCH, A. et al. Entering a Dialogue: Positioning Case Study Findings towards Theory. British Journal of Management, Dundee, v. 25, n. 2, p. 373-387, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro de 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, vol. 47, n.1, 1996.

CASA CIVIL. As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos 2003/06: Resolver o presente construindo o futuro. São Paulo, 2003.

CEARÁ. Lei nº 13.659 de 20 de dezembro de 2005. Aprova o Plano de Cargos e Carreiras do Grupo Ocupacional Atividade de Gestão Pública - AGP, da Secretaria da Administração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

COELHO, F. Repensando os Concursos Públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In: Ivani Maria Bassotti; Sandra Souza Pinto; Thiago Souza Santos. (Org.). Uma Nova Gestão é Possível. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2015, v. , p. 61-90.

COMISSÃO TÉCNICA DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS. Deliberação nº 01 em 22 de dezembro de 2010. São Paulo. 2010.

CORREIA, M. S. Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados – Análise da Trajetória de Pernambuco. 2011. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2011.

COUTINHO, F; BERNARDOR. Carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG – como instrumento transformador da realidade estatal: A experiência de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 3., 2010, Brasília. Anais...Brasília: CONSAD, 2010.

CRESWELL, J. W. Five qualitative approaches to inquiry. In: CRESWELL, J. W. Qualitative inquiry & research design. 2. ed. Califórnia: SAGE, 2006. p. 53-84.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.). Burocracia e

política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 307-328.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.517, de 28 de outubro de 2010. Dispõe sobre a Carreira de Administração Pública do Distrito Federal e dá outras providências.

ESPÍRITO SANTO. Projeto de Lei nº 43, de 14 de fevereiro de 2007. Cria no Quadro Estatutário de Pessoal Civil do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo o cargo e a respectiva carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e dá outras providências. Assembleia Legislativa

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 8.479 de 21 de março de 2007. Cria no quadro estatutário de pessoal civil do poder executivo do estado do espírito santo o cargo e a respectiva carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

FERNANDES, C. C. C. A carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – RESPUBLICA, Brasília, v.11, n.1, p.13-44, jan./jun. 2012.

FRANZESE, C; GODOY, M. G. Implementing an Innovative Model of Management for a Public Career: Difficulties and Advantages of Working With a Flexible and Nonhierarchical Model Inside Rigid and Bureaucratic Institutions. Brazil, 2012.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F.P. & CALDAS, M.P. Cultura Organizacional e Cultura Brasileira. São Paulo: Atlas, 1997, p. 38-54.

FUNDAP. Caderno-roteiro dos Participantes. São Paulo, 2009.

FUNDAP. Estudo Aplicado – Orientações e Organização. São Paulo, 2009.

FUNDAP. Especialistas em Políticas Públicas. Perfil dos Candidatos. São Paulo, 2009.

FUNDAP. Proposta Curso EPP – Orientação Geral. São Paulo, 2010.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (org.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115 – 146.

GOIÁS. Lei nº 13.902 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional. Assembleia Legislativa.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto de 11-2-2010. São Paulo. 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 47.836, de 27 de maio de 2003. Altera a denominação do Comitê Estadual de Gestão Pública, cria os Grupos Setoriais de Tecnologia da Informação e Comunicação - GSTICs, extingue Conselhos e Grupos que especifica e dá providências correlatas. São Paulo. 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 51.463 de 01 de janeiro de 2007. Organiza a Secretaria de Gestão Pública e dá providências correlatas. São Paulo. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 55.384 de 1º de fevereiro de 2010. Cria Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas - CEPP, e dá providências correlatas. São Paulo. 2010.

KLEIN, F; MASCARENHAS, A. Motivação no Serviço Público: Efeitos Sobre a Retenção e Satisfação Profissional dos Gestores Governamentais. Anais do Enanpad, 2014.

LEVY, E. et al. Fatores que afetam a rotatividade e evasão de talentos na administração pública brasileira: o caso dos gestores públicos In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 – 13 nov. 2015.

LONGO, F. Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In: LEVY, E; DRAGO, P. A. (Org.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005. p. 330-348.

MARTINS, H. F. Introdução ao Governo matricial - problema da fragmentação. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 nov. 2004.

MARTINS, H. F. Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas. In: XXVIII Encontro da ANPAD, 2004, Curitiba. XXVIII Encontro da ANPAD, 2004.

MATO GROSSO. Lei nº 7.350, DE 13 de dezembro de 2000. Cria a carreira de Gestor Governamental e os respectivos cargos na Administração Pública Estadual e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE Brasil. 2010. OCDE, 2010

OLIVEIRA, V. S. Gestores Públicos do Distrito Federal: Relatos de uma Identidade em Construção. In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, mar. 2014.

OMURO, L. et al. Recrutamento e Seleção: um novo processo é possível. In: Ivani Maria Bassotti; Sandra Souza Pinto; Thiago Souza Santos. (Org.). Uma Nova Gestão é Possível. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2015, v. , p. 26-47.

PACHECO, R. S. A Agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita et. al. Burocracia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 233-255.

PEREIRA, C. et al. A adoção da carreira de “gestor governamental” no brasil: há um processo de difusão em andamento? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6., 2014, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: AnPAD, 2014.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 117 de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de gestão administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

PERNAMBUCO. Relatório de Ação do Governo de 2015. Pernambuco. 2015.

Pollitt, C; BOUKAERT, G. (2011). Public management reform: a comparative analysis. Oxford: Oxford University. 3rd edition. Capítulo 6.

PINHEIRO, O. G. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, M. J. (org.) Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.183-214.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 7.834 de 6 de outubro de 1989. Cria a carreira e os respectivos cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental, fixa os valores de seus vencimentos e das outras providencias. Senado Federal.

REZENDE, F. (2002). Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal, in Revista de Sociologia e Política, 19, 2002.

RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei nº 1.914, de 08 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, planejamento e orçamento, a carreira de especialista em finanças públicas e a carreira de especialista em gestão de saúde, no âmbito do poder executivo estadual, estabelece sua estrutura e formas de desenvolvimento, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.355 de 23 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, planejamento e orçamento, a carreira de especialista em finanças públicas e a carreira de especialista em gestão de saúde, no âmbito do poder executivo estadual, estabelece sua estrutura e formas de desenvolvimento, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

RODRIGUES, E. P. et al. A carreira do Modelo de Integração de Gestão de Pernambuco. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2014.

SALVADOR, L. et al. A Carreira de Especialista em Políticas Públicas do estado de São Paulo: um balanço preliminar. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2014.

SANO, H; ABRUCIO, F. Federalismo e Articulação Interestadual: o papel do Consad na política de modernização da gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2009.

SÃO PAULO. Lei nº 12.474 de 26 de dezembro de 2006. Cria as Secretarias de Estado que especifica e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.034 de 04 de janeiro de 2008. Institui as carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.123 de 01 de julho de 2010. Altera as leis que especifica, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.169 de 09 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos das carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa.

SÃO PAULO. Projeto de Lei Complementar nº 53, de 06 de agosto de 2007. Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública. Revista de Administração Pública, vol. 43, n.2, mar-abr., 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA. Edital Nº 18/2006, Concurso público para provimento de vagas em cargos de Gestor de Políticas Públicas e de Técnico em Gestão Pública, Acre, 2006

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Pessoas, Processos e Tecnologia (2007-2010): O Legado da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, 2010.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas. São Paulo, 2011.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Edital nº 01/2009. Edital de abertura de inscrições. São Paulo, 2009.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Edital nº 09/2009. Convocação para a matrícula no curso de formação. São Paulo. 2009.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Edital nº 13/2010. Resultado final do concurso. São Paulo. 2010

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Resolução Conjunta SGP/SF/SEP nº 001 de 25 de fevereiro de 2008. São Paulo. 2010

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Resolução SGP nº 04 de 23 de fevereiro de 2010. São Paulo. 2010

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Resolução SGP nº 10 de 29 de abril de 2011. São Paulo. 2010

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Resolução SGP nº 24 de 16 de fevereiro de 2012. São Paulo. 2010

SERGIPE. Lei Nº 4.302, de 16 de novembro de 2000. Institui a Carreira de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Assembleia Legislativa.

SILVA, Rosane. M. P. A Carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: Uma Análise das Atribuições Esperadas x Prática na contratação e Formação de Gestores. In: ENANPAD, Belo Horizonte, MG, nov. 2014.

VELASCO, S. Gestão de desempenho: estudo de uma carreira típica da Administração Pública Federal. In: PANTOJA, M J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. (org). Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

Documentos por meio eletrônicos:

Disponibilização da relação de servidores ativos e inativos dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo do estado de São Paulo. Disponível em:

<https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/DDPEEscolhaConsulta.aspx>

Acessado em: 26 de fevereiro de 2016.

Objetivos da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo – AEPPSP. Disponível em:

<http://aeppsp.org.br/institucional/aeppsp>

Acessado em: 10 de janeiro de 2017.

Onde os técnicos não têm vez. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/onde-os-tecnicos-nao-tem-vez>

Acessado em: 20 de janeiro de 2017.

ANEXO I

Entrevistas semi-estruturadas.

Entrevistados que participaram da criação da carreira

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.
2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Como foi pensada a carreira de Especialista em Políticas Públicas?
4. O que influenciou a criação da carreira?
5. Como foi pensada a atuação dos gestores?
6. Na sua opinião qual foi o ponto crítico na elaboração da carreira?
7. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?

Entrevistados que participaram da concepção do Concurso Público

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.
2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Fale um pouco sobre o desenho do concurso público.
4. Como foi decidido o número de 150 candidatos para o concurso? Analisou-se a necessidade de pessoal?
5. Qual o perfil de profissional que esperava-se selecionar com os tipos e os conteúdos das provas?
6. Durante o concurso público, qual foi o ponto crítico na sua opinião?
7. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?

Entrevistados que participaram da concepção do Curso de Formação

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.
2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Como foi desenhado o curso de formação? Como foi escolhido o conteúdo do curso?
4. Como foi o curso de formação dos gestores?
5. O que se pensou buscar com o curso de formação?
6. Durante o curso de formação, qual foi o ponto crítico na sua opinião?
7. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?

Entrevistados que participaram do acolhimento dos Especialistas em Políticas Públicas

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.

2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Como se deu a integração dos gestores? Houve curso de integração?
4. Qual era a expectativa da atuação dos gestores?
5. Como consta na lei, houve a intenção de descentralizar os gestores? Se sim, como estava sendo pensada?
6. A troca de secretário impactou na institucionalização da carreira?
7. Durante os primeiros meses da posse dos gestores, qual foi o ponto crítico na sua opinião?
8. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?

Entrevistados que acompanharam o Estágio Probatório dos Especialistas em Políticas Públicas

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.
2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Como era a atuação da CEPP?
4. Como se deu a Avaliação de Desempenho Institucional?
 - a. Houve algum impacto na avaliação do gestor com a sua “descentralização”?
 - b. Houve realocação de pessoal?
5. Houve alguma sobreposição de atividades dos gestores com as dos analistas?
6. Como se deu a descentralização dos gestores de 2011 a 2012?
7. Na descentralização dos gestores até 2012, houve preenchimento do campo de realocação constante no PIAI?
8. Como foi a gestão da carreira de 2012 até 2013?
 - a. Houve uma formalização das descentralizações dos gestores?
9. A troca de secretários impactou na institucionalização da carreira?
10. Durante estágio probatório, qual foi o ponto crítico na sua opinião?
11. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?

Integrantes da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas

1. Fale um pouco da sua carreira profissional.
2. Como foi a sua trajetória no Governo do Estado de São Paulo?
3. Como se deu a integração dos gestores?

4. Houve alguma sobreposição de atividades dos gestores com as dos analistas?
5. Como era a atuação da UDEMO?
 - a. As atividades desempenhadas pelos gestores eram correlatas com suas atribuições?
 - b. Durante o ano de 2011, o Gab assumiu as atribuições da UDEMO. Como isso impactou na institucionalização?
6. Como se deu a Avaliação de Desempenho Institucional? Houve realocação de pessoal?
7. Como se deu a descentralização dos gestores de 2011 a 2012?
8. Na descentralização dos gestores até 2012, houve preenchimento do campo de realocação?
9. Como foi a gestão da carreira de 2012 até 2013?
10. A troca de secretários impactou na institucionalização da carreira?
11. Durante os três primeiros anos da carreira, quais foram os pontos críticos na sua opinião?
12. Quais pontos poderiam ser melhorados? O que você mudaria?