

NEY NAKAZATO MIYAHIRA

**A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo sobre a  
implantação da gestão de carreira por competências**

SÃO PAULO

2016

Prof. Dr. Marco Antonio Zago  
Reitor da Universidade de São Paulo  
Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Prof. Dr. Roberto Sbragia  
Chefe do Departamento de Administração  
Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Júnior  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

NEY NAKAZATO MIYAHIRA

**A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo sobre a  
implantação da gestão de carreira por competências**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Fischer

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

SÃO PAULO

2016

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Miyahira, Ney Nakazato

A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro: um estudo sobre a implantação da gestão de carreira por competências / Ney Nakazato Myahira. – São Paulo, 2016.

203 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016.

Orientador: André Luiz Fischer.

1. Administração pública 2. Meritocracia 3. Gestão por competências  
4. Carreira no serviço público I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 351

À minha família, por sua compreensão, carinho, presença e incansável apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho.



## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. André Luiz Fischer, pela dedicação e incansável apoio durante o processo de orientação.

À amiga Nathalie de Amorim Perret Gentil Dit Maillard, pela sua revisão e constantes incentivos.

Aos colegas e amigos da Growth Consultoria, que nos anos de convivência, muito me ensinaram, contribuindo para meu crescimento acadêmico e profissional.

Às gestoras da SEGER, Kátia Cyrlene de Araújo Vasconcelos, Heyde dos Santos Lemos e Angélica Maria Torres, pela prontidão e apoio que concederam a esta pesquisa.

Aos gestores entrevistados, pela disponibilidade de tempo e informações.

À Secretaria de Gestão de Recursos Humanos do Governo do Estado do Espírito Santo, por ter autorizado o estudo de caso de implantação da gestão de desempenho.

E a esta universidade, seu corpo docente, direção e administração, que possibilitaram meu desenvolvimento científico e intelectual.



## **Resumo**

A meritocracia vem se destacando nas discussões de gestão de carreira como um sistema de valores que apregoa a igualdade de oportunidades e o reconhecimento do desempenho profissional. Ela se aplica por meio do atingimento de metas, ou ainda pelo reconhecimento da capacidade de uma atuação mais complexa, repercutindo em movimentações na carreira e recompensas pecuniárias. O presente trabalho se propõe a investigar as experiências de implantação de critérios meritocráticos nas decisões de movimentação na carreira de instituições do setor público brasileiro. Busca-se, a partir do estudo de um caso de implantação do referencial de competências aplicado a gestão de carreiras, identificar a influência dos fatores institucionais, dificultando ou facilitando a prevalência de práticas meritocráticas. O estudo de caso foi realizado em instituições do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

**Palavras-chave:** administração pública, meritocracia, gestão por competências, carreira no setor público.



## **Abstract**

Meritocracy has been highlighted in career management discussions as a system of values that claims equality of opportunity and job performance recognition. It applies through the achievement of goals or through the recognition of the capacity of more complex operation, reflecting on changes in the career and financial rewards. This study aims to investigate the experiences implementation of meritocratic criteria in decisions of career move in Brazilian's public sector institutions. The aim is, from a case study of framework competence's applied to career management, to identify the influence of institutional factors that hinder or facilitate the prevalence of meritocratic practices. The case study was performed in Espírito Santo State's institutions of the Executive.

**Key words:** public administration, meritocracy, management by competency, career in public sector.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura do modelo teórico adotado.....	23
Figura 2: Reflexões de Max Weber.....	26
Figura 3: Formas de aplicações da meritocracia.....	29
Figura 4: Fatores Contingenciais.....	43
Figura 5: Histórico sobre Carreira e Modelos de GRH.....	51
Figura 6: Aspectos de estrutura de carreira.....	54
Figura 7: Dimensões de avaliação de pessoas.....	56
Figura 8: Exemplo de Modelo de Gestão por Competências.....	63
Figura 9: Mapa Estratégico 2011-2014 do Governo do ES.....	110
Figura 10: Identidade Organizacional da SEGER.....	111
Figura 11: Valores da SEGER.....	113
Figura 12: Disposição hierárquica normativa e matérias para normatização.....	119
Figura 13: Os sete pilares da Política de Gestão de Pessoas.....	122
Figura 14: Critérios da promoção por seleção.....	129
Figura 15: Critérios de classificação dos pesquisadores.....	136
Figura 16: Fatores que influenciam na adoção de critérios meritocráticos.....	171



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Princípios da ideologia meritocrática.....	25
Tabela 2: Uso do termo “meritocracia” no discurso empresarial.....	27
Tabela 3: Concepções de Justiça.....	31
Tabela 4: Posicionamentos quanto à meritocracia.....	33
Tabela 5: Evolução de GRH no Brasil.....	35
Tabela 6: Diferenças entre fatores institucionais e culturais.....	40
Tabela 7: Práticas Meritocráticas em cada função de GRH.....	42
Tabela 8: Modelo calculativo e colaborativo.....	46
Tabela 9: As distintas contribuições da Gestão por Competências.....	60
Tabela 10: Níveis da matriz de relações profissionais.....	62
Tabela 11: Pressupostos para a boa prática do modelo gerencial no setor público.....	72
Tabela 12: Práticas de diferenciação de pessoas no setor público brasileiro.....	74
Tabela 13: Cargo amplo vs. cargo específico.....	76
Tabela 14: Definições constitutivas e operacionais dos conceitos e teorias utilizados.....	81
Tabela 15: Questões da pesquisa.....	84
Tabela 16: Condições críticas para a qualidade do projeto.....	86
Tabela 17: Especificação das fontes de dados.....	88
Tabela 18: Referências teóricas, questões de pesquisa e técnicas e fontes de dados aplicados.....	91
Tabela 19: Cronograma de pesquisa.....	92
Tabela 20: Princípios da Administração Pública.....	99
Tabela 21: Critérios da avaliação de desempenho e sua relação com fatores institucionais.....	133
Tabela 22: Divisão das perguntas das entrevistas, por bloco temático.....	137
Tabela 23: Classificação dos fatores institucionais pela categoria de Dimaggio e Powel (2005).....	170
Tabela 24: Fatores institucionais, sua classificação e sua constatação de impacto.....	172



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO E OBJETIVOS</b> .....	17
<b>1.1</b>	<b>Objetivos do Estudo e Justificativa</b> .....	19
<b>2.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	23
<b>2.1</b>	<b>Entendendo o significado da Meritocracia</b> .....	24
2.1.1	Afinal, o que é meritocracia?.....	24
2.1.2	A meritocracia é justa? Deve ser desejável? .....	29
<b>2.2</b>	<b>Gestão de RH e sua Relação com a Meritocracia</b> .....	34
2.2.1	A Gestão de Recursos Humanos.....	34
2.2.2	Gestão Estratégica de Recursos Humanos .....	36
2.2.3	A abordagem institucional.....	39
2.2.4	As práticas meritocráticas de GRH: convergência ou similaridade?.....	41
2.2.5	Classificações dos modelos de gestão de pessoas e a questão da meritocracia.....	44
<b>2.3</b>	<b>A Gestão de Carreira e a evidenciação do mérito pela Gestão por Competências</b> .....	48
2.3.1	Gestão de Carreira.....	48
2.3.2	Competências e o seu Modelo Integrado .....	58
2.3.3	Níveis de complexidade .....	60
2.3.4	Os Eixos de Carreira .....	62
<b>2.4</b>	<b>A Gestão Meritocrática das Organizações Públicas Brasileiras</b> .....	65
2.4.1	A evolução do setor público brasileiro.....	65
2.4.2	A meritocracia no serviço público brasileiro.....	68
2.4.3	Fatores Institucionais e a meritocracia no Setor Público Brasileiro .....	71
2.4.4	Carreira no Setor Público Brasileiro .....	75
<b>2.5</b>	<b>Síntese da Revisão da Literatura</b> .....	81
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	83
<b>3.1</b>	<b>O Plano</b> .....	84
<b>3.2</b>	<b>O Projeto</b> .....	85
<b>3.3</b>	<b>A Preparação</b> .....	86
<b>3.4</b>	<b>A Coleta</b> .....	87
<b>3.5</b>	<b>A Análise</b> .....	89
<b>3.6</b>	<b>O Compartilhamento</b> .....	90
<b>3.7</b>	<b>Cronograma das atividades de pesquisa</b> .....	92
<b>4.</b>	<b>O ESTUDO DE CASO</b> .....	93

<b>4.1</b>	<b>Fatores Institucionais que regulamentam a carreira</b> .....	98
4.1.1	Normas Regulamentadoras das Carreiras dos Servidores Públicos do ES .....	98
4.1.2	Princípios e Estratégias do Governo do Estado do Espírito Santo .....	109
<b>4.2</b>	<b>Descrição do Projeto de Implantação de Política de Gestão de Pessoas</b> .....	115
<b>4.3</b>	<b>Resultados do Projeto de Política de Gestão de Pessoas na Gestão de Carreira</b> .....	121
4.3.1	Normas Regulamentadoras das Carreiras criadas pelo projeto .....	121
4.3.1.1	<i>Normas que tratam sobre Política de Gestão de Pessoas e Modelo Remuneratório</i> .....	121
4.3.1.2	<i>Normas específicas da Promoção por Seleção e Avaliação de Desempenho Individual</i> .....	127
4.3.1.3	<i>Normas que tratam sobre outras formas de Promoção: Senioridade e Titulação</i> ..	134
4.3.2	A institucionalização das práticas de carreira na percepção dos gestores envolvidos .....	137
4.3.2.1	<i>Intenções do Projeto</i> .....	138
4.3.2.2	<i>Resultados obtidos</i> .....	143
4.3.2.3	<i>Condicionantes que auxiliaram ou prejudicaram a prática da meritocracia</i> .....	153
<b>4.4</b>	<b>A influência dos fatores institucionais para a adoção de critérios meritocráticos</b> .....	162
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	177
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	181
	APÊNDICE A – Sequenciamento das atividades de pesquisa .....	191
	APÊNDICE B - Carta de Solicitação para pesquisa .....	193
	APÊNDICE C – Roteiros de Entrevistas .....	195
	ANEXO A - <i>High Performance Work System e High Commitment Work System</i>	199
	ANEXO B – Pontos fortes e fracos das técnicas e fontes de dados .....	201
	ANEXO C – Secretarias de Estado do Espírito Santo .....	205

## 1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

“Reconhecer o mérito” parece ser o mantra atual propagandeado pelos gurus de RH, entoado pelos profissionais da área e estimulado para que os gestores organizacionais o pratiquem. Orientação aparentemente simples que ganha gradativamente camadas de complexidade conforme emergem estudos para analisar suas incidências, suas premissas e seus impactos para as pessoas e para as organizações. A complexidade do tema se revela à medida que se compreende que meritocracia não é um conceito singular e absoluto; ao contrário, a ideologia meritocrática possui suas diferenças práticas quando evidenciadas em distintas culturas, conforme constata Barbosa (2009) em seu estudo comparativo dos sistemas meritocráticos norte-americano, japonês e brasileiro. Assim, não só o espaço geográfico, mas também o tempo influirão na forma como se dará a leitura e a consequente apropriação do conceito de mérito (Harvey, 2006; Assis, 2014), dotando-o de relatividade, conforme o contexto em que se insere.

A meritocracia pode ser visualizada tanto sob um prisma macro, indicando qual seu impacto em dada sociedade, quanto sob um olhar micro, enfocando suas repercussões nos processos produtivos e na força de trabalho de uma organização. É sob este enfoque interno que os sistemas de recursos humanos (SRH) são particularmente sensíveis ao tema da meritocracia. No campo da gestão administrativa de recursos humanos, mais especificamente na gestão de carreira, o conceito de mérito vem se desenvolvendo e se transformando ao longo dos anos. Diferentes autores (Dutra, 2010; Hipólito, 2002) vêm demonstrando que o setor privado se apropriou dos preceitos da meritocracia e os aplicou coerentemente em prol de uma gestão pretensamente mais justa e racional, concretizando tais preceitos na formulação de um sistema de Gestão por Competências. Essa gestão lança ou reforça aspectos de competitividade legítima, avaliações comparativas e estímulos motivacionais via reconhecimento do mérito, por meio da identificação de competências e da diferenciação de níveis de complexidade nas atuações dos profissionais, cujo propósito é o de criar um sentimento de permanência na organização e um desejo de desenvolvimento de carreira (Dutra, 2010).

Já o setor público, em seu intento gradual e contínuo de profissionalização da Gestão de Recursos Humanos (GRH), tomou contato com o tema do mérito captando conceitos, premissas e práticas exitosas do setor privado, realizando uma releitura de seus princípios e almejando uma aplicação adaptada à sua realidade (Pacheco, 2004). O setor público brasileiro vem

apresentando iniciativas de adoção de modelos de gestão baseados em competências e, por decorrência, aplicação de critérios meritocráticos para orientar suas práticas de RH (Fernandes, 2014; Dutra, 2013, Patiño e Azevedo, 2013).

Assim, além da relativização do tema, ocorrida, pelo entendimento distinto e particular da sociedade brasileira, deve-se considerar também as diferenças de gestão dos setores público e privado, seja por seus condicionantes jurídicos, seja por suas naturezas político-econômicas ou seus intentos estratégicos distintos. Nesse sentido, quando há a intenção de aplicação de critérios meritocráticos, surge um desafio para o gestor, que é o de lidar com estas especificidades e com as forças de resistência à plena aplicação do conceito. É razoável, portanto, supor que esses condicionantes característicos das organizações públicas possam alterar as intenções meritocráticas iniciais, adaptando-as, transmutando-as ou até descaracterizando-as?

Se tais considerações se confirmam, a reflexão passa a ser qual o grau e intensidade das transformações sofridas pela prática de gestão meritocrática, que se concretiza pela gestão por competências, quando implantada na realidade das organizações públicas brasileiras. Estes ajustes conviveriam de maneira harmônica com o fundamento básico da noção de meritocracia: a diferenciação dos indivíduos a partir do desempenho individual (Barbosa, 2003)? Ou eles alterariam seu conceito de forma a transfigurar seu intento e deturpar seus resultados?

Nas experiências inspiradas na meritocracia, a aplicação ou não dos critérios meritocráticos pode ser observada na estruturação de carreira, mais especificamente na modelagem das movimentações, nas práticas de promoção e progressão, que se norteiam pela identificação das competências e diferenciação dos níveis de complexidade nas atuações de cada profissional. Desta forma, pode-se dizer que os critérios utilizados na movimentação na carreira são um objeto de estudo privilegiado para entender se a meritocracia é ou não aplicada. Pretende-se neste trabalho analisar, de maneira sistêmica e interdependente, os fatores institucionais que interferem na estruturação da carreira por competências, observando-se a incidência da meritocracia na formulação dos componentes: horizontes de carreira, mobilidade e ascensão e estrutura de remuneração (Dutra, 2001).

O estudo aqui proposto não tem a pretensão de exaurir a discussão ou ditar uma solução para as questões que envolvam a aplicação de critérios meritocráticos nas movimentações de carreira. A intenção é a de propiciar reflexão mais aprofundada, destacando a natureza do

sistema meritocrático brasileiro e os limites e possibilidades de sua aplicação na gestão por competências aplicada às instituições públicas.

### **1.1 Objetivos do Estudo e Justificativa**

O intento desta dissertação é promover uma reflexão sobre a gestão de carreiras por competências em casos de sua aplicação na Administração Pública, questionando como agem os fatores institucionais, facilitando ou dificultando a adoção das práticas meritocráticas.

McClelland (1973), McLagan (1997), Stamp (1990), Fleury e Fleury (2000) e Dutra (1996) afirmam que a identificação das competências necessárias a dada organização e sua correta explicitação auxiliam na gestão da carreira, ao estimular o desempenho e garantir o devido reconhecimento quando ele é atingido. Assim, as práticas da gestão por competências pretendem concretizar inspirações meritocráticas.

Os autores que abordam o tema da meritocracia em geral entendem que os sistemas meritocráticos são resultados da relação espaço-tempo em que são aplicados (Almeida et al., 2012; Assis, 2014; Barbosa, 2009, 2014; Nogueira, Oliveira & Pinto, 2007; Paixão, Gomes & Santana, 2014). Isto é, a valorização do mérito passa por uma transformação ocasionada pela cultura e pelos fatores institucionais, inerentes a sociedade na qual ele se instala. (Assis, 2014). No caso do serviço público brasileiro, caberia questionar qual o entendimento de meritocracia adotado. Como ele é aplicado nas decisões que envolvem pessoas e organizações, se há nuances que relativizam sua premissa basilar e se, ao final, depois dos filtros institucionais, os sistemas podem mesmo ser caracterizados como meritocráticos.

Assim, a pergunta de pesquisa que orienta este trabalho é: Quais são os fatores que interferem nos resultados das tentativas de implantação de práticas meritocráticas orientadas por competências na gestão de carreira de instituições do setor público brasileiro? A partir desta pergunta, o objetivo da dissertação consiste em uma análise crítica dos casos de implantação de práticas de gestão de carreira por competências no setor público brasileiro, analisando quanto se aproximam ou se distanciam dos pressupostos meritocráticos.

Para atingir o objetivo geral o estudo também atende os seguintes objetivos específicos:

- Reconstituir o percurso da literatura mais fundamental sobre gestão por competência e por desempenho buscando identificar seus princípios meritocráticos;

- Identificar projetos que declarem explicita ou implicitamente ter o objetivo de implantar práticas meritocráticas de gestão de carreira por competências e por desempenho em instituições do setor público brasileiro;
- Investigar como a gestão de carreira por competências e por desempenho (configuração de práticas) se relaciona com o modelo de Gestão de Recursos Humanos das instituições pesquisadas;
- Identificar a influência dos fatores institucionais, limitando ou possibilitando a adoção de critérios meritocráticos na formulação da gestão de carreira por competências e por desempenho; e
- Analisar o quanto as práticas e os resultados que prevaleceram com a implantação dos projetos correspondem ou não aos princípios da ideologia meritocrática, revelando se houve ou não uma real incorporação destes princípios na prática da gestão de carreira por competências e por desempenho.

Considera-se que estas questões poderão contribuir para a reflexão sobre o dilema da possibilidade de as organizações adotarem práticas universais ou se, em última instância, o contexto pode reconfigurar totalmente os objetivos por ela propostos. Tratando-se da meritocracia, significa dizer que se deve adotar uma tendência homogeneizadora de um sistema meritocrático ou optar por uma configuração própria de acordo com a cultura brasileira e seu panorama institucional. O trabalho se propõe a contribuir na busca por respostas aos questionamentos acima e assim avaliar os impactos resultantes das experiências de implantação da meritocracia para as organizações e para seus gestores.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, por meio de estudos de casos a serem realizados em instituições do Governo Estadual do Espírito Santo. Nessas instituições, projetos de reestruturação de carreira foram realizados, implantando-se a gestão de desempenho por competências, com a intenção de se aplicar critérios meritocráticos. Tais projetos ocorreram em 2012 e as pesquisas foram realizadas quatro anos após a implantação, período de tempo que permitiu avaliar os resultados gerados e o grau de internalização das práticas pelas organizações.

Esta dissertação foi elaborada em quatro capítulos, excluindo esta introdução. O capítulo 2 reúne a análise do referencial teórico utilizado neste trabalho. O capítulo 3 discorre sobre a metodologia adotada para esta pesquisa. No capítulo 4, apresenta-se o estudo de caso da

implantação da gestão de desempenho por competências aos servidores do Executivo Estadual do Estado do Espírito Santo. Por fim, o capítulo 5 apresenta a conclusão deste trabalho.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo busca resgatar as discussões teóricas do tema, bem como fundamentá-lo nas teorias existentes. Conforme Marconi (2003), o desenvolvimento de um referencial teórico possibilita não só a compreensão aprofundada do tema, seus últimos avanços na teoria, como também orienta a análise e interpretação dos dados coletados na fase empírica. A escolha acertada de um modelo teórico, que emoldure a questão a ser pesquisada confere fundamentação e consistência a todo o estudo.

No presente trabalho, optou-se por iniciar as reflexões teóricas abordando a origem do termo meritocracia, seu modelo idealizado, a adoção do mérito como um valor na formação cultural de um grupo, e, por fim, sua influência nos princípios e valores que condicionarão as práticas de carreira em gestão de pessoas. A partir daí, para um melhor entendimento das práticas de carreiras em gestão de pessoas passa-se a discutir os conceitos estruturantes de Gestão de Recursos Humanos e Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Por fim, destaca-se a gestão integrada por competências, sua intenção em concretizar princípios meritocráticos e sua repercussão na gestão de carreira, com a delimitação de eixos de carreira, competências e níveis de complexidade para a atuação de cada profissional, possibilitando evidenciar o mérito nas decisões de movimentação na carreira. O último tópico teórico, a Gestão Meritocrática das Organizações Públicas Brasileiras, trata da gestão em organizações públicas, como pano de fundo, apresentando os condicionantes do setor que influenciam na aplicação dos conceitos estruturantes já apresentados. A Figura 1 explicita a representação visual da estrutura do modelo teórico adotado.

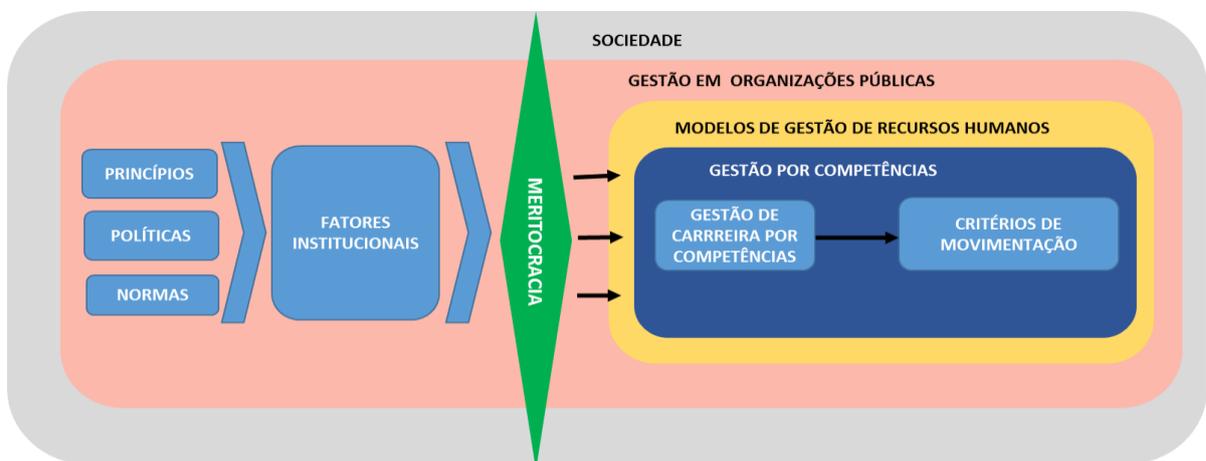


Figura 1: Estrutura do modelo teórico adotado.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

## **2.1 Entendendo o significado da Meritocracia**

### **2.1.1 Afinal, o que é meritocracia?**

Em uma análise morfológica, resgata-se a origem do termo meritocracia na junção da palavra do latim “mérito” e do sufixo grego “cracia”, o que sugere o significado de poder obtido pelo mérito. Assim, define-se meritocracia como sendo “um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais...um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo...” (Barbosa, 2003, p. 21).

Pode-se depreender de tal definição a noção central da meritocracia, sua ideologia pura, a intenção que se pretende alcançar. Esta definição, segundo Barbosa (2003), além de explicitar uma dimensão positiva, que é a ênfase no reconhecimento do mérito como mecanismo de mobilidade social, traz, implicitamente, uma dimensão negativa, que é a negação de outros critérios de mobilidade social como a monarquia, a aristocracia ou qualquer outro sistema que discrimine por condicionantes distintos do mérito.

O conceito de ideologia meritocrática é antigo e seus preceitos têm se manifestado ao longo da história da humanidade a partir do instante em que o homem passa a se organizar em sociedade. Esta organização pressupõe formas de diferenciar indivíduos, seja para identificar líderes, seja para evitar posturas moralmente inaceitáveis, sendo o mérito uma das formas de tal discriminação. Quando o mérito é a principal ou ainda a única forma de tal diferenciação, tem-se a meritocracia em sua forma pura. Quando se reinterpreta os ideais meritocráticos à luz de fatores contingenciais característicos de determinada sociedade, tem-se a formação de sistemas meritocráticos, condicionados a um dado contexto (Barbosa, 2003).

Assim, Barbosa (2003) apresenta uma diferença entre ideal meritocrático e sistemas meritocráticos: o primeiro é a intenção, os princípios que regem os pressupostos meritocráticos e podem ser encontrados em dispositivos normativos do setor público; o segundo é a aplicação das normas e os resultados surgidos a partir do funcionamento de dado sistema formulado para ser meritocrático. Quanto mais distante um sistema meritocrático estiver dos princípios da ideologia meritocrática, características elencadas na Tabela 1, mais ele se configurará como um discurso esvaziado, uma artificialidade, sem ligação prática com a intenção da meritocracia.

Igualdade Jurídica
Reconhecimento de diferenças inatas entre as pessoas
Responsabilidade dos indivíduos pelos seus próprios resultados
Rejeição de privilégios hereditários
Recompensa aos melhores
Perspectiva sincrônica da avaliação de desempenho – ela é válida para aquele ciclo, não se comparando passado. No máximo, o passado serve como um critério para investimento.

Tabela 1: Princípios da ideologia meritocrática.

Fonte: Adaptado de Barbosa, 2003.

É o conjunto de princípio que permite evidenciar as características da ideologia meritocrática e que se configura como ponto de partida para a formatação de um sistema, que pode se manter próximo ou se afastar destes princípios nucleares. Barbosa (2014) cita como exemplo da formulação de sistema meritocrático a ideia da meritocracia institucional, uma referência consagrada nas organizações modernas que apregoa que a admissão, a mobilidade e a ascensão profissional dos indivíduos devem ser pautados pelo seu desempenho na realização das tarefas que lhes foram alocadas. Há a preocupação de se garantir uma situação igualitária inicial, uma igualdade de oportunidades e, a partir daí, contar com a responsabilização de cada indivíduo pela obtenção de seus méritos.

Outra característica do conceito de meritocracia é o seu caráter multidisciplinar, podendo ser encontrado em distintos campos de estudos como a filosofia, a sociologia e a administração. Para o presente estudo, vale resgatar sua incidência nos dois últimos campos. No da sociologia, Max Weber se propôs a estudar o exército prussiano e a partir daí expandiu seus achados para entender o formato das organizações sociais (Weber & Pierucci, 2004). Ele identificou que as ações de cada indivíduo, moldadas por suas visões de mundo, juntam-se, formando entendimentos coletivos que resultam em estruturas sociais. Essas estruturas sociais conferem regras e procedimentos explícitos para convívio em sociedade, ao mesmo tempo em que limitam as liberdades individuais (Kelly et al., 2013). “Uma vez criadas as estruturas coletivas, disse Weber, elas talvez não funcionassem como facilitadoras, ao expandir a liberdade humana, mas como obstáculos. É por isso que Weber falou das pessoas como ‘engrenagens’ numa ‘máquina’, um mecanismo em movimento” (Kelly et al., 2013, p. 214), conforme explicitado na Figura 2. Assim, o burocrata estaria condicionado a exercer suas funções, preestabelecidas, perdendo sua personalidade e não conseguindo, sozinho, dar partida ou parar a engrenagem social da qual participa. A característica de mecanismo em movimento indica que Weber visualizava a estrutura organizacional como algo mutável e evolutivo ao longo do tempo.

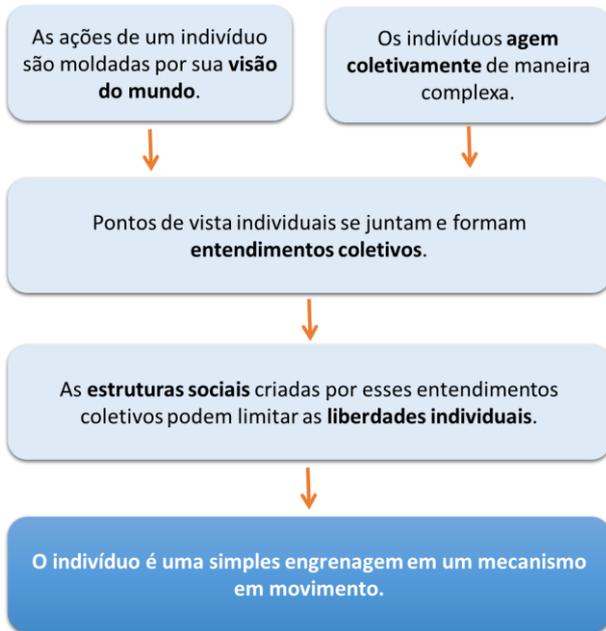


Figura 2: Reflexões de Max Weber.  
Fonte: Kelly et al., 2013.

Essa estrutura de organização é conhecida como burocracia weberiana e fundamenta a moderna organização racional da empresa capitalista, baseada na separação da economia doméstica e na criação de uma contabilidade racional (Ferreira, 2000). A administração burocrática segue princípios como a hierarquia dos cargos, ênfase nas competências técnicas, normas administrativas claras e divisões setoriais estáveis. Sua forma pura almeja atingir qualidades como precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais (Weber, 2012).

O modelo de burocracia weberiana encontra-se relacionado ao ideal de meritocracia na medida em que estabelece resoluções objetivas dos assuntos administrativos, conforme normas calculadas e sem levar em consideração as pessoas. (Weber, 2012). A burocracia weberiana obedece ao princípio do livre mercado, norteados pelos interesses econômicos. Dá-se ênfase à impessoalidade, não importando a biografia social do agente e, sim, seu desempenho na função. Outra ênfase concedida é na possibilidade de se calcular os resultados, expressos no termo “normas calculadas”, que destaca a imparcialidade e racionalidade, despojando a burocracia de fatores pessoais, irracionais e emocionais.

Já no campo da Administração, Barbosa (1996, p. 60) afirma que “o ideal meritocrático se explicita no momento em que Frederick Taylor instituiu uma revolução nas relações de trabalho

(Administração Científica) ao identificar métodos para imprimir maior eficiência produtiva. Ele não só instituiu o controle e a avaliação para otimizar a produção dos maquinários, mas também dos indivíduos”. E é sob o olhar atento da produção humana que os preceitos do mérito passam a influenciar de forma consciente e racional a Administração.

Conforme citado anteriormente, nesta dissertação parte-se da premissa de que o entendimento da meritocracia está condicionado ao momento histórico e aos fatores contingenciais da organização e da sociedade em que ela se insere, isto é, para entender um sistema meritocrático é preciso partir de uma análise histórico-funcionalista. Histórico porque se consideram os acontecimentos passados, que por sua vez embasam o contexto presente e funcionalista porque considera a sociedade como uma estrutura complexa de grupos, reunidos em uma trama de ações e reações (Lakatos & Marconi, 2003).

Nos tempos atuais, termos como reconhecimento do desempenho, recompensa aos melhores e meritocracia parecem ter se incorporado ao jargão corporativo. Torna-se senso comum o uso de uma dessas expressões no discurso empresarial, para se estar em consonância com o que o mercado pratica ou com o que a sociedade espera. Revistas voltadas para o mercado gerencial demonstram com frequência como prevalece essa ideologia, conforme explicitado na Tabela 2.

Título da matéria	Uso do termo “meritocracia” no discurso empresarial
Jorge Paulo Lemann, colecionador de empresas	“O empreendimento cresceu e tornou-se um banco de investimento. Aí veio outra lição de ouro: aprendeu a lidar com pessoas. No início do Banco Garantia, entrevistava mil pessoas por ano para selecionar cerca de dez. Remunerar bem, reconhecer a <u>meritocracia</u> e dar oportunidade de desenvolvimento viraram trunfos importantes. ”
AmBev: abra mais uma garrafa	“A receita do sucesso consiste em perseguir o modelo de gestão baseado na <u>meritocracia</u> , no estabelecimento de metas claras, na eficiência de processos e em investimentos para expandir a capacidade e a qualidade no atendimento à crescente demanda. ”
3 dicas para aplicar a meritocracia em sua pequena empresa	“Para desenvolver <u>sistemas meritocráticos</u> , é preciso estabelecer com clareza as metas, os objetivos e as virtudes necessárias e esperadas das pessoas. Uma avaliação que determine as recompensas de um colaborador não pode ser feita de forma subjetiva. ” “..... A <u>meritocracia</u> é, portanto, uma forma de tratar honestamente os funcionários e estimular o crescimento da sua empresa. ”
Roberto Setubal, o estrategista: o melhor executivo do Brasil	“Meu objetivo é institucionalizar temas que já foram implementados com sucesso e fazem parte da nossa cultura, para que consigamos manter o banco em alta performance. <u>Meritocracia</u> é fundamental. ” “Definir muito bem as políticas de remuneração e <u>meritocracia</u> . ” “Se estamos falando de <u>meritocracia</u> , então vale para todo mundo. Todos têm meta. Eu tenho meta. ”
O que as <i>startups</i> ensinaram para Magazine Luiza e Riachuelo	“Como tática para impedir que a Riachuelo vire escrava da burocracia, afirma Rocha, é estimular o intraempreendedorismo. Para isso, algumas táticas adotadas são a cultura da <u>meritocracia</u> , com remuneração variável e indicadores de performance por loja. ‘Tratamos os 80 departamentos da empresa como 80 empresas menores, promovendo uma competição saudável. É importante, claro, que essas métricas sejam justas e proporcionem melhoria nas carreiras dos membros’, ressalta o CEO. ”

Tabela 2: Uso do termo “meritocracia” no discurso empresarial, grifo do autor.

Fonte: Carta Capital, 2015, Exame.com, 2015, Época Negócios, 2015)

A tabela acima apresenta um rápido resgate nos tópicos de negócio e administração dos principais meios de comunicação e constata a propagação da meritocracia como um valor que se encontra presente nos discursos dos formadores de opinião da atualidade. Contudo, essa seria uma tendência global e homogeneizadora ou uma replicação automática de uma tendência, uma estratégia de *marketing* e de gestão fadada a se transformar em um modismo ocasional?

Esta segunda opção, uma vez confirmada, poderia ser explicada por Bauman (2003) como mais uma manifestação do que este autor chama de modernidade líquida, caracterizada pela mutabilidade das certezas, pelas constantes transformações. Vivencia-se uma sociedade da experiência, do espetáculo, em que a transitoriedade dita o ritmo; em paralelo, a economia se caracteriza por um capitalismo pós-moderno, revelando uma acumulação flexível (Harvey, 2006), que confere flexibilidade aos meios de produção, às estruturas organizacionais, aos mercados de trabalhos, aos produtos e aos padrões de consumo.

Nesse sentido, o entendimento de meritocracia fica reduzido a uma prática de gestão, que se adequaria ao *modus operandis* da gestão atual, cumprindo com os propósitos de uma adoção de práticas condizentes com o momento vivenciado. Nessa mesma linha, em que o termo meritocracia não é compreendido como um valor social, tem-se aqueles que questionariam os seus propósitos, colocando-se contrários à sua aplicação na carreira como critério de movimentação, na remuneração como decisão de reconhecimento e na seleção como decisor de contratação. Seria o que Guiddens (1991, 1997) identifica como uma modernidade reflexiva, em que o indivíduo questiona tudo e todos.

Assim, uma primeira questão a ser tratada é o quanto de fato, o ideal meritocrático encontra-se arraigado como um valor e internalizado nos entendimentos coletivos ou é mera artificialidade da homogeneização automática. E como é possível aplicar o conceito da meritocracia nesse contexto mutável, questionador, flexível?

Barbosa (2009) afirma que, a partir da ideologia meritocrática, cada contexto, país ou organização, acaba formatando seu próprio sistema. Essa formatação se dá de acordo com as dimensões do espaço e tempo que fazem com que as geografias reais de ação social e espaços de poder reais ou metafóricos tornem-se vitais como forças organizadoras na geopolítica do capitalismo (Harvey, 2006). Isso implicaria dizer que cada realidade que se proponha a aplicar a ideologia meritocrática estaria reinterpretando-a conforme condicionantes contingenciais. E que, por sua vez, resultaria em dado formato e intensidade com que a valorização do mérito

ficaria explicitada nos entendimentos coletivos. Nessa transformação do ideal de meritocracia a fim de torná-lo aplicável, ocorreria um processo adaptativo, em que se altera o formato, mas se preserva sua concepção original? Ou um processo disruptivo, em que se descaracteriza e se desconstrói o ideal de meritocracia? A Figura 3 ilustra a gradação com que o ideal de meritocracia pode sofrer mudanças para ser aplicável e a incidência de fatores institucionais que podem tanto facilitar quanto dificultar a adoção da meritocracia.



Figura 3: Formas de aplicações da meritocracia.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

A presente dissertação parte da premissa, já constatada por Barbosa (1992, 1996, 2003, 2009, 2014), de que um sistema meritocrático terá configurações distintas, conforme condicionantes históricos e contingências institucionais e culturais. Tendo essa premissa como referência, a questão passa a ser o quanto o sistema adotado nas organizações públicas brasileiras se afasta do ideal da meritocracia.

A seguir, discorre-se sobre os entendimentos de justiça e as interpretações sobre a meritocracia ser ou não justa a partir de tais entendimentos.

### 2.1.2 A meritocracia é justa? Deve ser desejável?

Para responder se a expressão “meritocracia” vem sendo utilizada como um valor a ser perseguido ou meramente uma estratégia de marketing para impulsionar práticas de gestão é preciso discorrer se seus ideais são considerados justos e desejáveis pela sociedade. Ainda que a origem desses ideais seja antiga, foi somente no século XX que tais ideais foram sintetizados na expressão ‘meritocracia’. O termo foi utilizado em tom pejorativo, com um juízo de valor negativo, na obra de Michael Young, sociólogo britânico e ativista do partido trabalhista. Na obra “A ascensão da Meritocracia”, de 1958, Young (citado por Barbosa, 2014) indica uma sociedade futura, hipotética, em que a posição social na estrutura do poder seria determinada

pelo coeficiente intelectual (talento inato), não dando espaço para os não dotados intelectualmente galgarem postos de destaque na sociedade. A democracia não seria necessária, crianças inteligentes seriam direcionadas a escolhas especiais e inundadas com recursos. O grupo dos sem talentos, frustrados, deveriam se resignar a posições na base da pirâmide social ou se revoltar contra o sistema (Bilhim, 2012).

Na atualidade, questiona-se o quanto a valorização da meritocracia trouxe um paradoxo em que os recursos fluem rumo ao talento, concentrando oportunidades a uma elite encastelada, detentora de capital cultural, ameaçando a igualdade de oportunidades (Opinião e Notícia, 2013). Tal crítica é rebatida com o questionamento sobre o entendimento de talento, não como algo inato, mas sim como uma situação transitória, em que o indivíduo “está talento” enquanto desempenhar de forma satisfatória (Dutra, 2010). Nesse entendimento, imprime-se dinamicidade ao reconhecimento de talento e evita-se a segmentação absoluta e perene. De fato, o uso do termo meritocracia no ambiente organizacional, ganha conotação positiva, em que o mérito seria o critério mais justo para se diferenciar os indivíduos em sociedade, reeditando-se a visão defendida pela burocracia weberiana (Weber & Pierucci, 2004), que prescrevia a meritocracia como uma consequência da evolução social (Bilhim, 2012).

Conforme constatado por Assis (2014) e Barbosa (2014), é comum o uso da expressão “abaixo a meritocracia” por dirigentes sindicais, que tendem a enxergá-la como uma ameaça à igualdade de direitos e subterfúgio para a proteção de certas categorias, aproximando-se da visão pejorativa proposta por Young (citado por Barbosa, 2014). Já, os discursos empresarial e gerencial se aproximam dos preceitos weberianos e apregoam a sua implantação (Barbosa, 2014). Assim, a percepção do quanto a meritocracia é justa e benéfica dependerá do referencial e posicionamento de cada ator envolvido no processo, configurando-se como uma questão contraditória que dependerá de princípios mais amplos sobre as normas de convívio social.

Uma vez identificada a proximidade dos preceitos meritocráticos com a burocracia weberiana, vale a reflexão se a dominação burocrática é entendida como justa. Weber (2012) afirma que nas outras formas de dominação coexistem o estrito tradicionalismo e a livre discricionariedade e graça senhorial, trazendo forte teor arbitrário. Assim, nos demais sistemas de dominação, ou o indivíduo pertence à casta privilegiada e recebe poderes para sobrepor suas vontades frente aos demais, ou encontra-se refém dos anseios de seus regentes. Na burocracia weberiana, a

igualdade perante a lei, o repúdio aos privilégios discricionários e a ênfase nas competências técnicas tornam possíveis o destaque social do indivíduo por meio de seus méritos.

Desse modo, um sistema meritocrático parece despontar como mais justo, quando comparado com um sistema monárquico e nobiliárquico. Mas é preciso arguir exigindo-se uma análise mais profunda: o conceito de meritocracia, ao propor um formato de organização social em que as discriminações ocorrerão pela ênfase exclusiva do mérito, de fato seria um sistema justo? Tal reflexão implica utilizar-se da moral e do julgamento para prescrever uma valoração para a meritocracia. Sandel (2012), em sua obra “Justiça, o que é fazer a coisa certa” organiza as reflexões sobre justiça e apresenta seus múltiplos entendimentos, conforme as escolas filosóficas, comprovando que o tema também é complexo e dependerá do prisma adotado. A Tabela 3 sintetiza tais reflexões.

Concepções de Justiça	
A Visão Consequencialista (Jeremy Bentham, Stuart Mills, Peter Singer)	O correto se subordina ao bom. Utilitarismo: o que importa é maximizar a felicidade do maior número de pessoas possível. Pondera custos e benefícios e busca os melhores resultados à maioria. Os direitos individuais existem para alicerçar a maximização da felicidade humana (analogia com visão weberiana do homem como mera engrenagem). Cálculo da felicidade e plataforma objetiva para resolução de disputas éticas. A felicidade seria acessível a todos (igualdade humana fundamental).
A perspectiva da liberdade (Adam Smith e Richard Posner)	Ideais libertários: laissez-faire. Mercado livre de regulações. Cada indivíduo é livre para agir conforme sua vontade, desde que respeite o direito do outro de fazer o mesmo. São contrários ao paternalismo, à legislação sobre a moral e à redistribuição de renda. Promove a lógica do aperfeiçoamento do modo de vida, pretendendo se ver livre de tabus e superstições e a mercantilizar qualquer objeto.
O conceito de virtude - a deontologia (Immanuel Kant; John Rawls)	Kant apregoa que as consequências não são tudo, mas que há certos deveres morais que devem ser preservados, acima de ponderações de custo e benefícios. Dá ênfase aos Direitos Humanos, aos valores fundamentais e aos preceitos morais. A moral fundamentada no respeito às pessoas como fins em si mesmas. O que importa é o motivo: uma boa ação não é boa devido ao que dela resulta ou por aquilo que ela realiza, mas a ação é boa por si só, independente do resultado.  Rawls parte dos ideais de Kant, de que se deva priorizar o bom sobre o correto. Compreende que todos buscam promover seu próprio interesse e crê que isso é possível via cooperação e a instituição de regras que sejam justas e equânimes, aplicadas igualmente a todos. Defende a concessão de mesmas liberdades básicas a todos e a equidade social e econômica. Não se requer uma distribuição igualitária de renda, permitindo desigualdades sociais e econômicas que beneficiem os membros menos favorecidos.

Tabela 3: Concepções de Justiça.

Fonte: adaptado de Sandel, 2012

Fazendo-se uma análise das correntes apresentadas com os ideais meritocráticos pode-se perceber certa semelhança da deontologia com a meritocracia, na aplicação de regras igualmente a todos e na aceitação das desigualdades sociais e econômicas; porém, se afastam quando a deontologia prediz a correção da distribuição desigual para beneficiar os menos favorecidos. Enquanto a meritocracia reconhece e aceita as diferenças inatas dos indivíduos,

entendendo que o talento é aleatoriamente distribuído (talento inato), a deontologia vislumbra tal fato como injusto e tenta redistribuir as aptidões e dotes (Buckingham, 2011). A própria essência dessa corrente, que valoriza a virtude como o fim em si própria é contrária aos ideais meritocráticos, que visa motivar seus indivíduos a desempenharem bem suas funções em sociedade, de modo a serem recompensados. Na deontologia, condenam-se os sistemas de punições e recompensas que pretendem desmotivar ou motivar alguém, visto que o indivíduo deveria agir simplesmente por ser correto e não por aguardar as consequências de suas ações (Sandel, 2012).

Quanto a meritocracia e os ideais libertários, tem-se até certa semelhança ao negarem situações de paternalismo. Mas a falta de regulações e a exacerbação das liberdades individuais destoam da meritocracia, que institui um sistema de mobilidade em que há regras: desempenhar conforme os padrões estabelecidos de mérito e ser reconhecido por isso.

Por fim, na análise do consequencialismo com os ideais meritocráticos, tem-se a maior aproximação de visões: compartilham reflexões racionais e lógicas das ponderações de custo e benefícios, enaltecem a busca do ser humano por melhores condições (felicidade humana ou o reconhecimento pelo mérito) e defendem a felicidade do maior número possível de indivíduos, pois, na meritocracia a ação de reconhecimento das contribuições de cada um passará pelo entendimento do que a maioria (sociedade) valoriza. Das três concepções de justiça, é na concepção do consequencialismo que a meritocracia encontra terreno fértil para se defender como um sistema justo e desejável.

Trazendo as reflexões de valoração da meritocracia em boa ou ruim para o campo da administração, tem-se os estudos da Lívia Barbosa (2014), que identificou que para a alta administração das organizações, a meritocracia tende a ser entendida mais como uma questão estratégica do que de valores. A alta administração preconiza que se deve tornar as metas as mais objetivas e mensuráveis possíveis e depois disseminar a articulação entre o trabalho que se realiza e a sua contribuição para o resultado final da organização. Já para os profissionais de RH, ela seria entendida como um complexo processo de mudança cultural, necessário para se incutir a ideia de autonomia e responsabilização ao quadro de empregados. E por fim, para os sindicatos, é tida como um inimigo do reconhecimento por senioridade e uma ameaça ao ideal por eles adotados de equidade, em que os recursos devam ser igualmente distribuídos a todos.

Em síntese, encontra-se na atualidade três posicionamentos de juízos de valor quanto à meritocracia, explicitados na Tabela 4.

Posicionamento quanto à meritocracia	
Discurso Meritocrático	A meritocracia é vista como um instrumento, um estímulo (pecuniário e simbólico) para se fazer mais e melhor. Reconhece a existência de capital de relacionamento, mas critica o uso exacerbado, despudorado e sem punição com que ocorre no Brasil. Defende a ideia de que não existe bom resultado sem recompensa e não existe resultado ruim sem consequência. Faz a separação entre vida privada e mundo público do trabalho e invasões desta esfera na primeira são entendidas como paternalismo. Argumenta que a competição já existe, de modo implícito e não seria a meritocracia a quebrar o bom ambiente de trabalho, isso já ocorreu. No Brasil, é discurso minoritário.
Discurso Antimeritocrático	Vislumbra a meritocracia como uma ameaça externa, trazida pelo neoliberalismo, globalização e elite dominante. É uma imposição cultural externa e estabelece competição onde não existia. É equivocada por trocar quantidade por qualidade e injusta por não reconhecer o trabalho de todos, a lealdade, os anos de casa e dedicação à empresa. É uma forma camuflada de exploração e estresse organizacional. Os adeptos desta visão entendem a carreira como uma promessa organizacional, um direito adquirido e apresentam um sentimento de posse em relação à empresa. Se valem da lógica isonômica, da distribuição equitativa e do individualismo de semelhança: “o que se dá a um tem que se estender a todos”.
Discurso “Para que isso agora?”	Defende a manutenção do <i>status quo</i> , do bom ambiente de trabalho, da harmonia social e do trabalho em equipe. Adotam a premissa de que todos trabalham, são igualmente competentes e dedicados e, portanto, não há razão para diferenciações. Enfatiza o primado das relações pessoais, como uma forma de acomodação e mediação das diferenças individuais. Vislumbra que a inserção da meritocracia traria mais problemas do que soluções.

Tabela 4: Posicionamentos quanto à meritocracia.

Fonte: Barbosa, 2014

A tabela acima sintetiza os posicionamentos quanto à meritocracia ser almejada ou rejeitada e demonstra que a visão defendida dependerá das características de cada grupo de interesse que analisa a questão. Conforme prediz Weber (Kelly et al., 2013), há aqui três visões de mundo, que condicionam três entendimentos coletivos distintos acerca da meritocracia.

O presente trabalho parte, portanto, da premissa de que as organizações contemporâneas buscam levar as últimas consequências os princípios da burocracia weberiana, segundo os quais os valores de eficiência e de racionalidade constituiriam as bases da ideologia dominante e da forma pela qual as pessoas ocupariam posições de poder na sociedade. Com base nestas premissas, é possível supor que as pessoas seriam avaliadas e recompensadas na sociedade capitalista tendo esses critérios como referência.

Outra premissa adotada é que esse discurso aparece de forma clara nos argumentos que sustentam as práticas de gestão mais recomendadas, particularmente nos processos de gestão baseados em competências e no discurso empresarial mais influente nas decisões das lideranças empresariais. Por outro lado, é sabido que as práticas de gestão (Brewster, 2007) são condicionadas institucionalmente e, principalmente os sistemas meritocráticos, devem se

amoldar à cultura e parâmetros sociais coerentes com a sociedade em que a organização está inserida (Barbosa,2003). Nesse sentido é razoável supor que as instituições públicas internalizam os componentes meritocráticos da gestão por competências de forma diferenciada, aspecto que será destacado neste trabalho. No próximo subcapítulo se aborda como a meritocracia está relacionada com a Gestão de Recursos Humanos.

## **2.2 Gestão de RH e sua Relação com a Meritocracia**

Para refletir sobre a maneira com que a Gestão de Carreiras em Recursos Humanos se apropria dos ideais meritocráticos, é preciso contextualizar as decisões de carreira na Gestão de Recursos Humanos. Para isso, os subcapítulos 2.2.1 a 2.2.5 resgatam os conceitos estruturantes de Gestão de Recursos Humanos, da Gestão Estratégica de Recursos Humanos, destaca a escolha da abordagem institucional sobre RH, discorre sobre convergências ou similaridades de práticas de GRH, para então focar o modelo que instrumentaliza e legitima o mérito: a Gestão por Competências.

### **2.2.1 A Gestão de Recursos Humanos**

A Gestão de Recursos Humanos (GRH) é definida por Boxal e Purcell (2011) como o conjunto das atividades associadas com a gestão do trabalho e das pessoas nas organizações. Wright (1992) enuncia que GRH compreende “todas as atividades que interferem no comportamento dos indivíduos, nos seus esforços de formular e implementar as necessidades estratégicas do negócio”. Já Martín-Alcázar, Romero-Fernandez e Sanchez-Gardey (2005) definem o GRH como “o conjunto integrado de práticas, políticas e estratégias por meio do qual as organizações gerenciam seu capital humano, que influencia e é influenciado pela estratégia do negócio, o contexto organizacional e o contexto socioeconômico. Fischer (2002) entende GRH como a forma pelo qual uma organização interfere nas relações organizacionais, com o intuito de direcionar o comportamento humano no trabalho.

Pode-se constatar que há distintos entendimentos sobre a definição de GRH, o que é compreensível visto que cada autor aborda o fenômeno a partir de um ângulo específico de análise.

O termo Gestão de Recursos Humanos traz também consigo uma série de sinônimos ou expressões correlatas, tais como: relações com empregados, gestão do trabalho e gestão de pessoas. Independente da ótica adotada ou do termo escolhido para se referir a GRH, configuram-se como elementos constantes em todos eles: a presença das pessoas (trabalhadores) e a maneira como estas se relacionam no ambiente laboral (relações de trabalho), em prol dos resultados organizacionais.

No caso brasileiro, para contextualizar a forma como os estudos e as pesquisas em RH ocorreram e, conseqüentemente as influências de tais estudos sobre as práticas de RH, é preciso entender que o país recebeu influências de distintas vertentes. Dessas vertentes, destacam-se a norte-americana, de viés mais quantitativa e prático, tendo como forte representante atual o norte americano David Ulrich (Becker, Huselid & Ulrich, 2001), e a europeia, com um olhar mais crítico, recebendo evidência nas obras da inglesa Karen Legge (2005). Para se chegar ao arcabouço brasileiro atual, faz-se necessário um retrocesso no tempo, buscando a origem e o desenvolvimento do modelo de gestão de pessoas no Brasil. Estudos como o de Caldas, Tonelli e Lacombe (2002) e Fiuza, Nunes, Mendes, Ferreira e Melo (2010) se debruçam sobre as produções científicas de RH e permitem identificar fases da GRH no Brasil, discriminadas na Tabela 5.

<b>Fases</b>	<b>Características</b>	<b>Consequências</b>
Pré-história (anterior a 1930)	Patriarcal	Confunde público com privado.
Formação (1930-1950)	Cartorial	Maior regulamentação e menor intervencionismo
Desenvolvimento (1960-1980)	Tecnicista/assistencial	Intensificação da cultura de GRH e menor paternalismo, assistencialismo e submissão.
Competitividade (1985-2000)	Competitivo	Menor fidelidade e maior caráter negocial

Tabela 5: Evolução de GRH no Brasil.

Fonte: Adaptado de Caldas et al. (2002) e Fiuza et al. (2010).

A fase patriarcal, identificada como pré-histórica à atuação de uma GRH, contrapõe-se com a noção de pró atividade na carreira e responsabilização do indivíduo pelas conseqüências de seus atos (Caldas et al, 2002). Os resquícios dessa fase nos dias atuais dificultam a assunção plena da meritocracia. Na fase seguinte, a cartorial, verifica-se a forte presença do Estado como institucionalizador de premissas. É o momento em que se consolidam as leis trabalhistas em

um compêndio (CLT em 1943) e torna-se obrigatório o registro em carteira de trabalho para o exercício laboral (1932).

Já, na fase de desenvolvimento, o Brasil se aproxima da linha norte-americana, enfatizando as características tecnicistas seja no recrutamento e seleção dos melhores profissionais, seja no desenvolvimento das capacidades técnicas dos empregados, seja ainda na formulação de técnicas e ferramentas que otimizassem a produção da força de trabalho (Caldas et al., 2002). Por fim, surge a quarta fase, a da competitividade, em que se conferem ao RH características do negócio, exigindo-se que ele se posicione de forma estratégica ou ao menos se esforce para contribuir para o atingimento dos resultados organizacionais. É um período em que se enfatiza o caráter negocial das relações de trabalho, havendo aproximação da linha europeia (Caldas et al., 2002).

Enquanto o histórico das práticas e da área de Recursos Humanos demonstra que a última fase almejada é a que procura sintetizar as práticas em um modelo coeso, quando se analisa o histórico de produções científicas, constata-se que tal esforço de síntese ainda se encontra distante de ser uma realidade. No levantamento das produções científicas sobre a GRH no período de 1991-2000 (Caldas, Tonelli & Lacombe, 2002), verifica-se que a temática é tratada de forma diluída, com disputas entre as visões de RH (relações industriais, comportamento organizacional, teoria das organizações, etc.), sem que haja um trabalho acumulativo incremental consistente.

A conclusão que se chega, a partir dos estudos do histórico das produções científicas em GRH (Caldas et al., 2002) é de que no atual contexto brasileiro a GRH enfrenta dificuldades em adotar uma postura estratégica, tema do próximo tópico.

### 2.2.2 Gestão Estratégica de Recursos Humanos

De acordo com Lepak e Shaw (2008), os estudos sobre a Gestão de Recursos Humanos (GRH) se situam em um nível micro, conferindo enfoque às funções de RH, tais quais: recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, remuneração, desempenho, carreira e sucessão, etc. Já os estudos acerca da Gestão Estratégica de Recursos Humanos (GERH) se situam em um nível macro, ressaltando o alinhamento entre as práticas de RH ou ainda o alinhamento de tais práticas com outros fatores organizacionais.

A contingência mais importante seria a estratégia do negócio, que direciona os esforços de RH para a otimização da performance organizacional e a obtenção de melhores resultados. Assim, o caráter estratégico da Gestão de Recursos Humanos, no entendimento de Boxall e Purcell (2011), encontra-se no fato do RH estar relacionado a decisões estratégicas que são críticas para a sobrevivência da organização. Isso ocasiona a formação de um aglomerado de vários sistemas, que poderá ter diferenças dentro de uma mesma organização, conforme contrastes encontrados entre áreas, equipes ou lideranças (Purcell, 2009).

Para Wright (1992), o caráter estratégico da gestão de pessoas estaria no fato de enfatizar a coordenação e a congruência das práticas de RH, a fim de formular e implementar a estratégia da organização. Dotar o GRH de elementos estratégicos seria considerá-lo alinhado ao seu contexto: social, setorial e organizacional. É justamente este o intuito desta dissertação: analisar como um sistema meritocrático influencia decisões de carreira de GRH, dentro de um contexto de setor público brasileiro, repercutindo na consolidação da estratégia das organizações públicas que, em última instância, é a de tornar os serviços públicos mais eficientes.

Estudos como o de Tanure (2010) diferencia GRH de GERH pela faceta com que RH consegue adotar em dada realidade, isto é, frente às possibilidades de atuar como construtor, parceiro de mudança e navegador. Assim, a GRH assumiria cada vez mais uma postura estratégica ao se relacionar com a performance organizacional na seguinte sequência de papéis:

- a) Construtor, ao edificar os fundamentos das funções de RH de forma consistente, é um preparo para que o RH possa atuar de forma estratégica;
- b) Parceiro de mudança, ao buscar o realinhamento da organização às estratégias e ao ambiente externo;
- c) Navegador, ao auxiliar a organização em face das contradições e paradoxos inerentes ao mundo globalizado.

Assumir determinada postura vai além de adotar práticas modernas. É preciso consistência interna e externa, empoderamento e confiança na área de RH para que ela assuma papéis mais estratégicos. Ao analisarem pesquisas brasileiras e aplicarem *survey* com presidentes de organizações no país, Tanure, Evans e Cançado (2010) constataram que países em desenvolvimento, com alta carga de burocracia cartorial, careciam da identificação de um quarto papel, anterior à do construtor. Essa fase seria a de executor, centrada no exercício das clássicas funções operacionais de recursos humanos, dedicando-se ao processo, sem se atentar

ao alinhamento das práticas entre si ou ainda com a estratégia da organização. Organizações que mantenham suas áreas de RH na função de executor, por mais que possuam, na intenção, a atuação de um RH parceiro de mudança ou navegador, mantêm em suas práticas a sobrecarga rotineira, inexistindo traços de postura mais estratégica. Deve-se analisar criticamente o quanto a adoção de critérios meritocráticos no Brasil se configura como algo intencional, restrito ao discurso, ou ainda modismo e importação de modelos estrangeiros ou se de fato vem se consolidando como estratégia: planejada, estruturada, analisada seus prós e contra e avaliada quanto a sua efetividade.

Legge (2005), em sua análise crítica à gestão de RH, enuncia que, com as mudanças vivenciadas, o Estado do Reino Unido adotando a terceira via, com interferência moderada na economia e o conceito de direito ampliado no neoliberalismo, há uma necessidade premente de se abrir a *black box*, isto é, tratar de assuntos éticos, delicados e complexos. Nesse sentido, a meritocracia seria questionada: ela é justa e desejável em suas consequências? Ou discriminatória, impedindo aqueles classificados como “não tão bons” de se desenvolverem e chegarem a posições de destaque? Para os estudiosos da linha crítica, os sistemas meritocráticos seriam formas de invisibilizar as velhas relações de opressão, exploração e outras diversas formas de dominação (Barbosa, 2003).

Analisando-se os estudos sobre Gestão Estratégica de RH, Martín-Alcázar et al. (2005) apresenta quatro perspectivas de abordagem da gestão estratégica de RH a universalista, a contingencial, a configuracional e a contextual. Enquanto a perspectiva universalista apregoa a identificação de melhores práticas de RH que possam ser aplicadas a todas as situações, a contingencial se contrapõe a ela ao acreditar que o efeito do RH para o negócio dependerá de outras variáveis, as ditas contingenciais, podendo ser estratégicas, organizacionais ou ambientais e que condicionará a um melhor ajuste das práticas de RH. Já a perspectiva configuracional defende um olhar sistêmico ao RH, entendendo que os arranjos e interatividade entre as práticas é que trariam maior ou menor efeito sinérgico. Por fim, a perspectiva contextual confere atenção ao ambiente externo, preconizando que o RH tanto é influenciado, quanto influencia o contexto organizacional externo. Nesta pesquisa, será adotada a perspectiva contingencial, que possibilita o estudo de fatores institucionais condicionando a aplicação de critérios meritocráticos na carreira.

### 2.2.3 A abordagem institucional

Para se alcançar e manter um sistema meritocrático devidamente formulado como parte da GERH, deve-se garantir a aderência de suas práticas aos intentos estratégicos da organização. Segundo Wright (1992), uma prática pode fazer sentido à GERH seja por embasamentos teóricos estratégicos, seja por meio das teorias da vertente não estratégica. Na primeira vertente, tem-se as teorias do capital humano, visão baseada em recursos, perspectiva comportamental, sistema cibernético e teoria do custo de agência e de transação, que visam reconfigurar a organização em prol de maior produtividade. No segundo agrupamento encontram-se as teorias do recurso de poder e dependência, institucionalismo e contingencial, que auxiliam a organização a decodificar o ambiente, se adaptar e responder a ele.

Sob o primeiro agrupamento de teorias, vislumbra-se a discussão de Legge (2005) a respeito do novo papel do RH, em voga com a nova modernidade, fortemente alinhado aos intentos estratégicos da organização. Ou ainda as ponderações de Wright (1992), que enuncia que para uma prática de fato se incorporar na organização é preciso que ela se configure como um valor e seja inculcada no comportamento dos indivíduos e não se caracterize apenas como uma ferramenta ou um processo cíclico de mensuração de desempenho.

Sob o segundo agrupamento, de teorias não estratégicas, destaca-se o institucionalismo. Esta orientação teórica diz respeito às imposições legais estatais ou composições normativas que obrigam e condicionam as organizações a adotarem determinadas práticas. Assim, o institucionalismo estuda o fenômeno de como foi formulada determinada norma ou como o governo decidiu por dada estratégia. E como consequência, pondera-se o quanto a reincidência contínua de tais práticas ocasionaria uma mudança em valores culturais.

Esta dissertação dará enfoque aos aspectos institucionais que condicionam a meritocracia na gestão de RH. A teoria da institucionalização tem como base a ideia de que as várias estruturas, programas e práticas são legitimadas pela construção social da realidade e a ela devem corresponder (Kishtainy, 2013). Assim, fatores institucionais consistem em normas adotadas pela instituição ou ainda atributos institucionais do seu contexto de inserção que interferem nas práticas de gestão, modificando suas características, moldando seus significados e seus objetivos finais (Nascimento, Rodrigues & Megliorini, 2010).

É preciso diferenciar fatores culturais de institucionais, uma vez que ambos atuam sobre as decisões organizacionais de forma praticamente idêntica, mas tem origens e definições

conceituais diferentes. Entende-se cultura como as normas e valores profundamente arraigados derivados de processos históricos seculares que são "programados" na mente das pessoas e distingue um grupo ou categoria de pessoas de outro (Hofstede, 2001). Já, aspectos institucionais referem-se a arcabouços legais e a sistemas de relações laborais negociados (Hall & Soskice, citado por Brookes, Croucher, Fenton-O’Creevy & Gooderham, 2011). Para Brookes et al. (2011) cultura e instituições diferem em dois aspectos: a tangibilidade e a mutabilidade, conforme discriminados na Tabela 6.

Diferenciadores	Fatores Institucionais	Fatores Culturais <sup>1</sup>
Tangibilidade	Alta tangibilidade	Baixa tangibilidade
Mutabilidade	Transformações e modificações regulares	Persistência ao longo do tempo

Tabela 6: Diferenças entre fatores institucionais e culturais.

Fonte: Brookes et al., 2011.

Enquanto estudos de distância cultural<sup>2</sup> são comuns no campo acadêmico, utilizando-se frequentemente da classificação de cultura de Hofstede (2001), apenas recentemente surgiram pesquisas em distância institucional<sup>3</sup> (Brookes et al., 2011, Gooderham, Nordhaug & Ringdal, 1999; Hall & Gingerich, citado por Brookes et al., 2011). Isso torna o tema precursor e indicativo de análises exploratórias futuras. Em suas pesquisas Brookes et al. (2011) destacam que os aspectos institucionais, mais especificamente, aqueles que normatizam as relações laborais, têm maior poder contingencial que os culturais. Evidência desse fato foi a descoberta que gestores que cogitam a introdução de remuneração variável em seu sistema de recompensas encontram-se mais conscientes e atentos às dificuldades tangíveis impostas por fatores institucionais e normativos como sindicatos e conselhos das organizações do que a questões de atitude e cultura inculcadas em seu público (Brookes et al., 2011). Tal descoberta é significativa para conferir outro enfoque aos estudos, visto que discursos culturais têm tido predominância nos estudos acadêmicos de GRH, enquanto pesquisas acerca de fatores institucionais têm sido relativamente marginais.

North definiu instituições como “as restrições criadas pelo homem para dar forma às interações humanas” (North citado por Kishtainy, 2013, p. 206). Assim, a institucionalização é tida como um processo social em que os indivíduos aceitam a realidade social, independente das suas

<sup>1</sup> Fatores culturais se distinguem ainda dos institucionais por serem mais difusos.

<sup>2</sup> Entende-se distância cultural como a proximidade ou distanciamento cultural entre dois contextos

<sup>3</sup> Distância institucional compreende o levantamento de semelhanças e diferenças entre dois arcabouços institucionais; diz-se que quanto maior a semelhança, menor a distância institucional.

próprias visões (Scott citado por Wright, 1992) e as organizações, criadas e gerida por indivíduos, sofrem pressões para adquirir e manter a legitimidade em relação ao meio (Brookes et al., 2011). As práticas podem ser impostas coercitivamente, autorizadas ou legitimadas por agentes externos, induzidas pela gestão da organização, adquiridas via benchmarking<sup>4</sup> de outras organizações visando a aparente legitimação ou atualização, influenciadas pela história e formação da organização.

Autores seminais desta teoria, DiMaggio e Powel (2005) identificam três mecanismos por meio das quais as mudanças isomórficas institucionais ocorrem: o isomorfismo coercitivo, decorrente da influência política e de problemas de legitimidade; o isomorfismo mimético, resultante da padronização de respostas à incerteza; e o isomorfismo normativo, associado com profissionalização. A abordagem institucional contribui para a GERH ao apontar que nem todas as decisões são racionais e que as práticas de RH, em muitos casos, podem ser resultado de uma construção social (Wright, 1992).

Para o tema de pesquisa, por meio dessa abordagem foi possível identificar se há fatores institucionais que afetaram a aplicação de critérios meritocráticos nas movimentações na carreira. E então analisar quanto esses fatores institucionais atuaram como limitadores ou impulsionadores da aplicação da meritocracia e se a influência deles é tão intensa que permite concluir por uma visão contingencial das práticas, condicionadas a dado contexto institucional.

#### 2.2.4 As práticas meritocráticas de GRH: convergência ou similaridade?

As práticas de Gestão de Pessoas consistem nos programas, processos e técnicas utilizados para operacionalizar a gestão de pessoas em uma organização (Lepak & Shaw, 2008). Martins (2004) exemplifica essas ações de gestão dos trabalhadores, elencando que entre as práticas de GRH estão: a definição de funções e responsabilidades, a seleção, a capacitação, a motivação dos profissionais, o desligamento, além do mapeamento de riscos laborais e fatores que interfiram no bem-estar ocupacional. As práticas encontradas na GRH costumam ser formuladas a partir de um olhar micro, sob o enfoque de cada função de RH (Lepak & Shaw,

---

<sup>4</sup> *Benchmarking* consiste no processo de busca das melhores práticas, por meio de comparações de desempenho entre dois ou mais sistemas, em uma determinada indústria e que conduzem ao desempenho superior (Bogan & English, 1994).

2008), e podem, dentro de cada função, se nortear por critérios meritocráticos, conforme explicitado na Tabela 7.

Funções de GRH	Prática Meritocrática
Recrutamento e Seleção	Captar e escolher o candidato mais apto a exercer a função, seja por meio de entrevistas por competências, seja por aplicação de testes teóricos ou práticos (concursos públicos), seja por exigência de títulos (prova de títulos) que se relacionem às atribuições do cargo
Treinamento e Desenvolvimento	Ofertar treinamentos condizentes com a função exercida e desenvolver aqueles que despontaram como potenciais sucessores de posições ascendentes
Remuneração	Conceder incentivos remuneratórios de acordo com a performance do profissional, área ou organizacional, por meio de remuneração variável atrelada a gestão por resultado
Carreira	Disponibilizar as funções e as atribuições de uma organização em uma escala ascendente e adotar critérios meritocráticos para as movimentações na carreira

Tabela 7: Práticas Meritocráticas em cada função de GRH.

Fonte: adaptado de Lepak e Shaw, 2008 e Barbosa, 2009.

Das várias funções da GRH, esta dissertação buscou analisar as evidências da meritocracia na gestão de carreira por competências, entendendo-a como uma configuração de práticas. Nesse sentido, uma questão merece ser respondida: se o fenômeno da adoção de práticas meritocráticas se submeteria a uma força convergente em Gestão Estratégica de RH ou uma mera adaptação, não se caracterizando de fato como insumo de novos alicerces institucionais? Ou seja, as práticas meritocráticas se encontram expressas em normas vigentes e se configuram possíveis de aplicação a dada realidade do setor público?

Segundo Brewster, Brookes e Wood (2008), os estudos sobre práticas de Gestão de Pessoas Internacionais apontam para distintas teorias que reforçariam uma tendência de convergência de práticas ou similaridades. De um lado há as teorias de globalização, que defendem a proliferação de estruturas de gestão global e convergência de técnicas de gestão em torno de noções comuns de melhores práticas (Sera, citado por Brewster et al., 2008). Tais teóricos encontram reforço na teoria etnocêntrica, que prediz que as multinacionais levam as práticas dominantes de seu país de origem para as demais operações da organização espalhadas no mundo. De outro lado, se posicionam os autores que defendem as teorias de localização, que reforçam questões de origem sociais locais como condicionantes do contexto organizacional. A abordagem institucional de RH se posiciona nesse polo, ao sugerir que as organizações que compartilham o mesmo ambiente, gradualmente adotam características semelhantes, tornando-se isomórficas umas às outras. Por fim, há o grupo das teorias de dualidade, que vislumbram as pressões conflitantes pelas quais as organizações passam para se integrar globalmente e se adaptar localmente. A conclusão que chegam Brewster et al. (2008) é de que as organizações respondem a determinantes racionais, isto é, os condicionantes de mercado levam as

organizações a adaptarem suas estratégias às forças de competição local, às questões de governança e regulação institucional.

Dessa forma, resgatando-se as quatro perspectivas citadas por Martín-Alcázar et al. (2005), sob o enfoque da meritocracia, tem-se que, embora haja tendência à consideração de critérios meritocráticos pela Gestão Estratégica de Recursos Humanos, a implantação pelas organizações, e mais especificamente a prática desses critérios pela área de Recursos Humanos, demanda fatores contingenciais que consideram as condições situacionais e descartam o automatismo da melhor prática universal. Como exemplos da incidência de fatores contingenciais tem-se a questão das quotas de pessoas com deficiências, em que no Brasil se encontra contingenciado em fator institucional legal que obriga a contratação desse público (Tanaka & Manzini, 2005), ou ainda os limites da caracterização do assédio moral e o que, no país, será considerado cobrança de desempenho ou assédio (Hirigoyen, 2002). Talvez o modelo que melhor represente a inserção da meritocracia na Gestão Estratégica de Recursos Humanos seja o contingencial (Martín-Alcázar, et al., 2005), que condiciona o melhor ajuste da tendência de adoção de um sistema meritocrático às contingências do ambiente institucional.

Mayhofer et al. (2011) em sua pesquisa comparativa de práticas de GERH identificam fatores contingenciais que tornam difíceis a convergência plena de uma prática. O autor apresenta um modelo de análise que pode ser utilizado para o entendimento da meritocracia condicionada às influências espaço-temporais. Há fatores contingenciais em um primeiro foco ligados à estratégia, depois, sob uma influência de cultura e finalmente sob o prisma de obrigatoriedade institucional, conforme demonstra a Figura 4.



Figura 4: Fatores Contingenciais.  
Fonte: Mayrhofer, Brewster, Morley e Ledolter (2011)

Estudos como o de Zhang (2012), que se propôs a analisar as práticas de gestão na China a partir de artigos teóricos que enfocavam o país, são ótimos exemplos que evidenciam o uso do modelo contingencial. O autor pontua as transformações ocorridas nas práticas de GRH de acordo com aspectos culturais e institucionais vigentes. Assim como as características peculiares da China que condicionam as customizações nas práticas de GRH, o Brasil parece caminhar no mesmo sentido, ao se falar em sistemas meritocráticos. Estaria o Brasil com uma visão híbrida de GRH, convivendo com uma convergência direcional ou teria o país características tão enraizadas e contraditórias à meritocracia que faria com que divergisse consideravelmente da adoção do mérito como valor? O país estaria inserido em um movimento de globalização homogeneizadora, teoria etnocêntrica, ou em uma adoção de isomorfismo local (adaptação local, teorias de localização), ou ainda em uma dualidade de teorias (posicionamento híbrido)? Esta questão também paira sobre as práticas meritocráticas adotadas na gestão de carreira por competências, tópico a ser explorado no próximo item.

Partiu-se do entendimento de meritocracia, a identificação de seu ideal e a conscientização de que sua aplicação ocorre por meio de adaptações, de acordo com as contingências existentes. Identificou-se o modelo de burocracia weberiana, com seu poder racional legal como um dos alicerces da meritocracia e a teoria da institucionalização como uma lente possível de se aplicar aos estudos de práticas meritocráticas. Discorreu-se também sobre tais práticas no contexto de GRH e GERH, abordando o processo evolutivo de um para outro, com suas etapas e possíveis perspectivas de abordagem, sendo que a contingencial é a que melhor se enquadra ao estudo dos sistemas meritocráticos. No próximo subcapítulo abordam-se os tipos de modelos de gestão e como a meritocracia encontra-se relacionada a eles.

#### 2.2.5 Classificações dos modelos de gestão de pessoas e a questão da meritocracia

Ao longo do tempo, os autores foram encontrando formas de analisar e classificar os tipos de gestão de pessoas nas organizações. Uma das primeiras tentativas vieram de Huselid (1995), que identificou dois grandes agrupamentos de práticas: o HPWS – *high performance work system* - com características mais racionais e formação acadêmica de Michigan e o HCWS – *high commitment work system* – com características mais comportamentais e com vertente de estudos de Harvard. Os dois sistemas de trabalho surgem da necessidade das organizações em continuamente inovar para aumentarem suas receitas, recorrendo-se de conjuntos de práticas de

gestão de pessoas que garantam que os trabalhadores produzam seu trabalho de forma mais criativa, gerando uma vantagem competitiva à organização (Welds, 2014). Distintos autores utilizam as duas expressões como sinônimos (Shih, Chiang & Hsu, 2013; Bashir et al., 2011), por almejarem os mesmos propósitos e compartilharem de características em comum, mas há nuances e diferenças entre elas (Anexo A).

Os dois sistemas de trabalho guardam grandes similaridades entre si, almejando os mesmos propósitos, recursos humanos apropriados para os desafios de inovação e atuações estratégicas. O modo como cada sistema age para atingir tal propósito, isto é, a forma como cada sistema pretende engajar seus funcionários é que são distintas. Na HPWS há um olhar mais instrumental, racional e empírico, utilizando-se da reflexão de estímulos-respostas para a obtenção do comprometimento. Já na HCWS verifica-se um enfoque mais comportamental, adentrando nos valores e motivações comportamentais dos funcionários, implantando um desejo genuíno de auxiliar a organização em seus intentos estratégicos.

Realizando uma analogia com o sistema meritocrático, pode-se inferir que, enquanto os critérios meritocráticos de movimentação na carreira forem adotados para promover as consequências esperadas pela maioria dos empregados (viés utilitarista e entendimento de justiça consequencialista), o sistema estará sob um enfoque de HPWS. Já, se a adoção da meritocracia vier porque organização e funcionários compartilham da visão de mérito como um valor a ser perseguido e preservado, haverá um enfoque de HCWS. Em suma, um fator de variação será o “como” uma organização buscará o engajamento de seus funcionários.

Mais recentemente, os autores que se propuseram a pesquisar as classificações dos tipos de gestão de pessoas nas organizações identificaram dois grandes tipos relacionados a países diferentes: o calculativo e colaborativo, que despontaram na observação de práticas de GRH norte-americanas e europeias, respectivamente.

O modelo calculativo passa a ganhar evidência nos EUA, na década de 1990, como modelo de gestão de pessoas, em um momento de incerteza no ambiente de negócios, entidades sindicais enfraquecidas e advento da produção e especialização flexíveis e da automação (Gooderham et al., 1999). Apresenta uma abordagem racional em que o apelo de preceitos meritocráticos é fortemente observado. As recompensas são concedidas de acordo com o desempenho

individual, conferindo um forte tratamento individualizado a cada empregado, o que instiga a competitividade entre a força de trabalho.

Em paralelo ao modelo calculativo, ganha evidência, na Europa, a abordagem colaborativa e coletivista, próspera em economia de mercado coordenado, com enfoque à comunidade, que pode tanto se contrapor ou complementar o modelo calculativo. Assim como o calculativo, ele advém de uma evolução dos modelos de gestão de pessoas e requer maturidade organizacional para a sua adoção, situando-se no estágio do modelo Competitivo de Ulrich (1998) e Fischer (2002). Os preceitos do modelo colaborativo são: ênfase no coletivo e na parceria organização-empregado. Novamente, a visão EUA vs. Europa pode ser aplicada para diferenciar os dois modelos, conforme tabela comparativa abaixo (Tabela 8):

Modelo Calculativo (EUA, Reino Unido e Austrália)	Modelo Colaborativo (Europa Ocidental Continental)
<i>The hard model</i>	<i>The soft model</i>
Abordagem orientada para mercados externos, papéis individuais, incentivos e responsabilização	Abordagem relacional para garantir comprometimento dos empregados
Recompensas de acordo com o desempenho individual	Foco humanista e de desenvolvimento: atenção a questões éticas
Tratamento individualizado de cada empregado, nas avaliações de treinamento, avaliações de performance e pagamento por mérito	Empregados como parceiros ativos: cultura de parceria entre organização e empregados e entre empregados entre si, gerando empreendimentos coletivos, facilitando a gestão do conhecimento
Gerentes com substancial autonomia	RH com autonomia para propor ações e sair do meramente operacional
Pressões regulatórias fracas e esparsas	Baixo detalhamento e compreensão do trabalho em regulações
Baixa influência de representantes trabalhistas (sindicatos), mentalidade antissindical	O conflito é reconhecido e negociado institucionalmente, uso intensivo da comunicação
Assume que há grande congruência entre interesses do empregador e empregado, abordagem unilateral	Reconhece interesses divergentes e a existência de elevada interdependência entre a organização e o empregado, abordagem pluralista, “parceria social”

Tabela 8: Modelo calculativo e colaborativo.

Fonte: Adaptado de Gooderham et al., 1999 e Brookes et al., 2011.

Os estudos de Gooderham et al. (1999) comprovaram que um modelo calculativo teria maior aderência a um ambiente em que haja grande autonomia da firma, baixa representação sindical e pressões legais (existência de leis trabalhistas e acordos sindicais que não restringem a organização) e baixos níveis de aversão à incerteza. Já o modelo colaborativo encontraria terreno fértil em um ambiente de pouco detalhamento regulatório, o que levaria a uma menor atuação do RH em um papel operacional, ou seja, ambientes em que o RH já tenha superado a fase de executor (Tanure, 2010). Assim, outro fator fundamental que influencia o modelo de GRH para uma abordagem mais calculativa ou colaborativa encontra-se no sistema legal

vigente que condiciona como o mercado laboral é regulado, quais os direitos societários resguardados, em detrimento ao dos empregados, qual a liberdade negocial concedida aos sindicatos, etc.

Outro fator que condiciona uma maior aproximação a um modelo calculativo ou colaborativo é a visão que se adota para o pagamento baseado em desempenho. Segundo Gupta e Shaw (2014), o pagamento por mérito pode se balizar pela performance organizacional, de grupo, individual ou ainda um mix dentre elas. Além disso, Gupta e Shaw (2014) identificaram como fatores que influenciarão a configuração de um sistema meritocrático: a proporção entre remuneração fixa e variável, o grau de transparência da política de pagamento e a forma de mensuração ser mais objetiva ou subjetiva.

Embora não seja o enfoque deste trabalho a análise mais aprofundada sobre o tema de remuneração e recompensas, é inegável sua relação com a meritocracia. Os aspectos remuneratórios são fatores que condicionam a percepção de carreira e possibilitam recompensar ou punir de uma forma meritocrática ou não. Werner e Ward (2004) apresentaram um olhar sistêmico sobre recompensas a partir de uma revisão da literatura sobre o tema e identificaram 12 categorias de estudos. Uma dessas categorias é a justiça organizacional, que compreende estudos sobre a justiça distributiva (o quão justas estão as condições remuneratórias frente a performance de cada um e frente aos resultados do capital da organização), a justiça processual (se o formato das aplicações das normas está justo) e questões éticas de recompensa.

O tópico que se finaliza revelou a maneira como Gestão de Recursos Humanos entende a meritocracia, desembocando em duas classificações distintas dos modelos de RH: o calculativo e o colaborativo, ambos meritocráticos. Esses dois modelos apresentam diferenças consideráveis, mas não são antagônicos, podendo, inclusive, coexistirem. Identificados como modelos adotados em realidades europeia e norte americanas, reforçando o caráter contingencial, caracterizado pela composição dos fatores institucionais de cada contexto.

Recapitulando, este subcapítulo partiu de uma contextualização de GRH, conferiu destaque à abordagem institucional, utilizou-se das classificações dos modelos de RH em calculativo e colaborativo, evidenciando as práticas meritocráticas. A seguir, aborda-se o núcleo funcional de GRH que se pretende estudar: a gestão de carreira e como ela instrumentaliza e legitima o mérito: pela gestão por competências.

## **2.3 A Gestão de Carreira e a evidenciação do mérito pela Gestão por Competências**

Conforme visto, o termo meritocracia refere-se a “uma das mais importantes ideologias e ao principal critério de hierarquização social das sociedades modernas, o qual permeia todas as dimensões de nossa vida social no âmbito do espaço público” (Barbosa, 2003, p. 21). Contudo, para o intuito deste trabalho - analisar o quanto os critérios meritocráticos são utilizados na gestão de carreira - faz-se necessária uma análise mais detalhada sobre a aplicação do conceito de mérito para a gestão de RH.

Dutra (2013) ressalta que o grande desafio da gestão de pessoas no séc. XXI é o de gerar e sustentar o comprometimento dos profissionais, somente possível nos casos em que eles percebem que suas relações com as empresas lhes agregam valor. As organizações se tornam cada vez mais dependentes das pessoas à medida que aumenta a necessidade por flexibilidade e velocidade decisória e, por decorrência, se tornam mais dispostas a atender as expectativas e necessidades dos seus colaboradores. De outro lado, as pessoas que estabelecem algum tipo de relação de trabalho com as empresas, procuram satisfazer um novo conjunto de necessidades tais como maior espaço para desenvolvimento profissional e pessoal e manutenção da competitividade profissional, pressionando as organizações a se estruturarem para atendê-las. É nesse contexto que vem se consolidando a aplicação da Gestão por Competências.

Defende-se, neste estudo, a premissa de que as propostas de implantação da gestão por competências na carreira no setor público brasileiro estão direcionadas para um modelo mais calculativo e, portanto, privilegia o mérito. O mérito entendido, como aquilo que faz com que uma pessoa seja digna de elogio, de recompensa (Michaelis, 2009), passa por um processo de legitimação na modelagem dos critérios da gestão por competências e na formatação do modelo para então ser explicitado e estimulado a serem perseguidos pelos profissionais (Fernandes & Hipólito, 2008). Os próximos subcapítulos evidenciarão a relação da gestão de carreira, avaliação de desempenho, gestão por competências com a ideia de meritocracia.

### **2.3.1 Gestão de Carreira**

London e Stumpf (1982), definem carreira como as sequências de posições ocupadas e de trabalhos realizados durante a vida de uma pessoa. Sob a perspectiva do indivíduo, configura-se como o entendimento e a avaliação de sua identidade e experiência profissional. Já sob a perspectiva organizacional ele é entendido como as decisões e procedimentos ligados a espaços

ocupacionais, níveis organizacionais, compensação e movimentação de pessoas. A gestão de carreira compreenderia o conjunto de procedimentos voltados para a conciliação dessas duas perspectivas dentro de um contexto de constantes ajustes, desenvolvimento e mudanças (London & Stumpf, 1982).

Dutra e Hipólito (2012), ao discorrerem sobre configurações de práticas da Gestão de Carreira de uma organização, relatam que a carreira não deve ser compreendida como uma trajetória rígida a ser seguida pelo indivíduo, mas sim, como uma sequência de posições e de trabalhos realizados. “Essa sequência articulada de forma a conciliar o desenvolvimento das pessoas com o desenvolvimento da organização que é chamada de carreira” (Dutra, 2012, p. 91). Nesse sentido, a estruturação e a aplicação de instrumentos de avaliação e desenvolvimento de pessoas são essenciais para servirem de base para ações de direcionamento ou reforço a comportamentos que devem estar associados a decisões, por exemplo, de desenvolvimento, sucessão e remuneração. (Fernandes & Hipólito, 2008)

Na atualidade, o caráter de modernidade líquida, que vem predominando na sociedade (Bauman, 2003) também provoca mudanças na noção de carreira. Ela perde seu estado mais sólido, de planejamento a longo prazo e expectativa de se trabalhar na mesma organização até a aposentadoria. E cede espaço a uma compreensão mais fluida e líquida, ditada por movimentos curtos, em que o trabalhador articula e planeja em um horizonte de, no máximo, dois movimentos futuros. A ideia de ajustes na carreira passa a ser recorrente, enfatizando a característica dinâmica e mutante do contexto e a necessidade da gestão de carreira perseguir continuamente tais ajustes. Bauman (2003) afirma ainda que o atual “capitalismo leve” traz uma nova mentalidade ao trabalhador. Ele se depara com a grande flexibilidade no ir e vir e a sensação de que há todo um espaço virtual, trazido pela internet, também a ser ocupado. Assim, cada vez mais a mobilidade em se transitar por diversas esferas laborais está sujeita a grandes incertezas, ocasionando uma força individualizadora, que fragiliza as relações de trabalho ao desengajar o trabalhador.

A gestão de carreira pode ser analisada por uma perspectiva evolutiva graças aos estudos de Duleboh e Werling (2007), que traçaram uma breve análise histórica do último século, identificando dois grandes períodos. O primeiro, entre os anos de 1900 e 1980, em que o foco era no mercado interno de trabalho. Inicia-se com o surgimento dos preceitos da administração científica de Taylor (1911, citado por Duleboh & Werling, 2007), que busca racionalizar a

relação com o empregado, utilizando do pagamento por desempenho como uma ferramenta de gestão. Passa pelo crescimento do uso de avaliações de cargos e a propagação de práticas burocráticas de departamento de pessoal e por fim aproxima psicologia e administração com a linha Behaviorista e estudos de Maslow, Herzberg, Argyris, Likert e Schultz (citados por Fischer, 2002), que valorizavam o papel do elemento humano (Fischer, 2002).

O segundo período, de 1980 até os dias atuais, que devido à forte pressão e influência do mercado externo, apresenta uma ruptura da visão anterior, exclusivamente voltada para o mercado interno. O fenômeno da globalização é intensificado com mudança da manufatura para serviços, desenvolvimento maciço do conhecimento, rápidas transformações no mercado (desregulamentação) e aumento da competitividade internacional. Economias desenvolvidas deslocam seus processos produtivos para o exterior e RH é pressionado para atuar de forma estratégica (Ulrich, 1998; Gooderham et al., 1999; Fischer, 2002). Este segundo período configura-se justamente com as características citadas por Bauman (2003), em que os antigos funcionários cedem lugar aos colaboradores, com laços mais fluídos com a organização e menor comprometimento a longo prazo. Os interesses das organizações e dos trabalhadores deixam de ficar claros para ambas as partes e para se evitar uma frustração futura, tendem a desconfiar de qualquer lealdade em relação ao local de trabalho ou projetos futuros.

Estes dois períodos podem ser analisados sobrepostos aos quatro modelos de GRH identificados por Fischer (2002): clássico, motivacional, competitivo e estratégico, conforme explicitados na Figura 5.

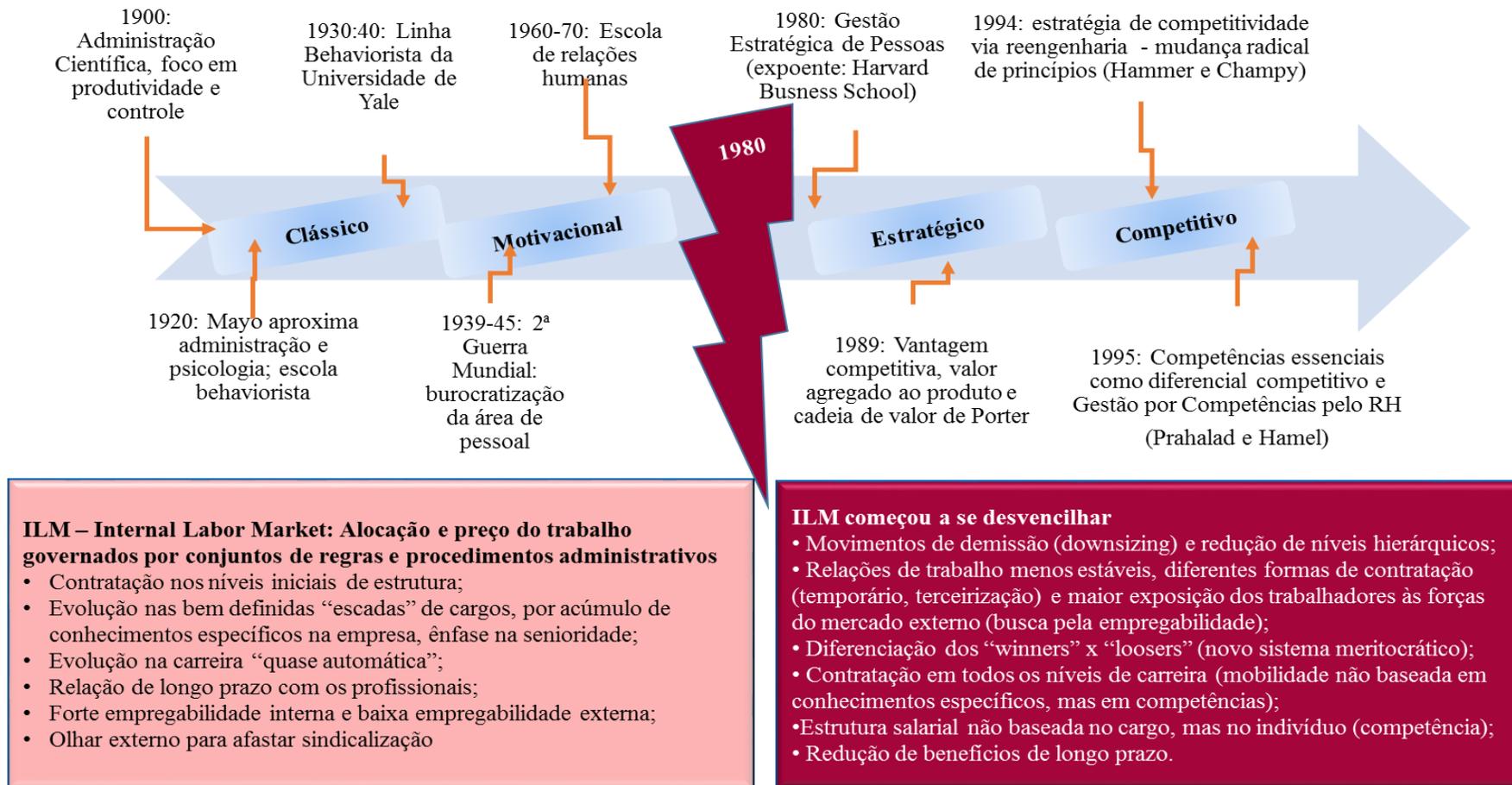


Figura 5: Histórico sobre Carreira e Modelos de GRH.  
 Fonte: Duleboh e Werling (2007) e Fischer (2002)

A Figura 5 apresenta um quadro analítico que permite um olhar tanto do papel e enfoque do RH em cada período, quanto do histórico evolutivo que fizeram com que a gestão de carreira chegasse em seu momento atual. Fischer (2002) identifica no primeiro modelo de GRH, o clássico, características como ênfase na tarefa e na produtividade, RH atuando como um departamento pessoal, com um papel transacional e expectativa do operário por segurança e estabilidade na carreira. O modelo de gestão comportamental surge com características de busca pela fidelidade, atenção ao comportamento humano, RH como prestador de serviços, expectativa do funcionário em desenvolver uma carreira motivadora e que lhe traga satisfação. Estes dois primeiros modelos são lineares, não se preocupavam com a estratégia do negócio.

A partir do terceiro modelo, o estratégico, há uma maior ênfase na visão contingencial, considerando o contexto vigente para se definir a estratégia, o papel do RH passa a ser o de disseminar as estratégias organizacionais e sua ênfase está no comprometimento de seus colaboradores com a estratégia do negócio. A expectativa que se tem é de uma carreira que possibilite identidade e participação nas decisões. Por fim, o quarto modelo é o competitivo, e dá enfoque às competências e ao conhecimento dos empregados, vistos como parceiros que contribuem para o sucesso do negócio. O RH passa a ter o papel de estimular as competências necessárias à organização e a expectativa de carreira é que o trabalho propicie aprendizado e desenvolvimento (Fischer, 2002). Neste ponto, fazem-se necessárias duas ressalvas: primeira, que estes modelos tiveram sua evolução histórica, mas também tiveram sua formulação gradativa, isto é, cada novo modelo guarda alguns elementos dos modelos anteriores. E segunda, que na prática não haverá diagnósticos absolutos, ou seja, é possível encontrar organizações que adotem, ao mesmo tempo, vários desses modelos e mesmo algumas que se encontram em um ponto intermediário entre um modelo e outro.

A compressão da empresa moderna vem descaracterizando a carreira como um encadeamento de posições a se galgar. Para Motta (2006), à definição de carreira se soma a perspectiva de desenvolvimento: independentemente das organizações, as carreiras se constroem como uma sequência de percepções individuais, atitudes e comportamentos que deixam transparecer um desenvolvimento e um êxito nas experiências de trabalho e de vida de uma pessoa.

Ao profissional não mais se delega um papel passivo, como mero objeto de controle, ele passa a assumir um papel ativo, em que gerencia o seu próprio desenvolvimento e sua carreira. À empresa cabe o suporte ao desenvolvimento das pessoas e em tal suporte, o papel do gestor é

fundamental. Porém, fica cada vez mais evidente o protagonismo do profissional frente à sua própria carreira, tornando inverossímeis as situações em que a empresa pré-determina caminhos únicos de carreira e impõe um futuro determinista aos seus profissionais. No novo formato, a empresa oferece possibilidades e estimula o desenvolvimento contínuo, esclarecendo o que se deve entregar e em que complexidade isso ocorre nas diversas carreiras, ao mesmo tempo que estimula o colaborador a realizar escolhas e assumir a direção da sua vida profissional.

Segundo Dutra e Veloso (2013), a literatura apresenta três dimensões de carreira: a da compensação (vertente mais tradicional que vislumbra os ganhos financeiros e promoções adquiridas ao longo da vida profissional), a do desenvolvimento (sob o prisma da quantidade, qualidade e velocidade de aprendizado gerado a partir das atribuições e responsabilidades concedidas pela carreira) e a da realização (o quanto a carreira escolhida guarda aderência e similaridade com os valores pessoais do indivíduo, fazendo com que ele adquira um bem-estar naturalmente, pela realização das suas atribuições, em última instância, reafirmando sua própria identidade). Para o presente estudo, considera-se a dimensão da compensação, ou seja, do reconhecimento da boa atuação do profissional e a compensação por meio de movimentações de carreira.

Tendo o entendimento da evolução dos modelos de GRH e as ressalvas realizadas, pode-se partir para a discussão do tema: a estrutura de carreira, mais especificamente a modelagem das movimentações verticais e horizontais (promoção e progressão) e o quão aparente estão os critérios meritocráticos nas decisões de tais movimentações. A consideração do mérito poderá influenciar em critérios de movimentação e velocidade na carreira, além de permitir o acesso a novos eixos de carreira, conferindo um entendimento mais ou menos justo da estrutura remuneratória de determinado cargo. Tais aspectos serão analisados de maneira sistêmica e interdependente, conforme apresentado na Figura 6, adaptado de Dutra (1996).



Figura 6: Aspectos de estrutura de carreira.  
Fonte: Adaptado de Dutra, 1996.

No conceito de estrutura de carreira, faz-se uma adaptação do termo uma vez que para o setor público há a exigência exclusiva de acesso aos cargos efetivos via concurso. Dessa forma, passa-se a entender o termo como inerente a cada cargo. Na GRH do setor público brasileiro, é preciso entender que a carreira é feita dentro de um único cargo. Isto é, há a previsão de evolução em determinado cargo, mas fica impossibilitada a migração de um cargo para outro, aspecto a ser melhor explorado no subcapítulo referente às peculiaridades do setor público.

Horizontes de Carreira é o primeiro item da estrutura de carreira e compreende a quantidade de níveis/classes, escalonadas verticalmente, e de referências/graus, dispostas horizontalmente, em que as pessoas podem se movimentar. É o que popularmente o mercado denomina de pista de carreira e que confere o sentimento de potencialidade de crescimento em dada carreira. O segundo item da estrutura é a ascensão e mobilidade: critérios que definem a forma como as pessoas poderão se movimentar ao longo dos horizontes previamente estabelecidos. Considera-se que a mobilidade em sentido vertical, ocorre pelo processo de “Promoção”, enquanto a mobilidade horizontal dentro da mesma classe/nível ocorre pelo processo de “Progressão”. Por fim, tem-se a estrutura de remuneração como terceiro item da estrutura de carreira correspondendo às tabelas remuneratórias das carreiras, quanto se paga para cada posição na carreira.

A gestão de carreira, ao focar a evolução do profissional em suas atividades laborais traz para a discussão aspectos remuneratórios como a dispersão salarial ideal que permite uma diferenciação adequada entre os profissionais. É preciso discriminar os profissionais em grau de complexidade, reconhecendo-os proporcionalmente pelas contribuições que realizam ao negócio, mas sem se configurar em inequidades internas. Isto é, ocasionar percepções de injustiça nos tratamentos em relação às amplitudes remuneratórias. Este são pontos relevantes

para a gestão de carreira: a) qual a percepção de justiça distributiva e b) que os critérios não devam apenas ser justos, mas parecer justos.

“Justiça distributiva designa um construto relacionado à maneira como as pessoas avaliam as distribuições de bens positivos (renda, liberdade, cargos políticos) ou negativos (punições, sanções, penalidades) na sociedade. Ao fazer julgamentos distributivos, os indivíduos estão preocupados em avaliar em que medida a distribuição favoreceu ou prejudicou os envolvidos, a partir de parâmetros ou princípios que determinam qual método distributivo é mais ou menos justo aplicar no contexto da distribuição.” (Sampaio, Camino & Roazzi, 2009, p. 631).

As percepções de justiça distributiva podem variar conforme a teoria e contexto ao qual ela esteja embasada (Sandel, 2012):

- Sistema feudal ou de castas: hierarquia fixa estabelecida em função do nascimento;
- Libertária: livre mercado ou igualdade de oportunidades;
- Meritocracia: livre mercado com igualdade de oportunidades justa;
- Igualitária: princípio da diferença de Rawls (citado por Sandel, 2012), que corrige a distribuição desigual de aptidões e dotes, redistribuindo as recompensas obtidas pelos mais talentosos à comunidade como um todo.

Desse modo, tome-se como exemplo a questão da dispersão salarial. Ela pode ser avaliada pelo quadro laboral como benéfica ou não, dependendo dos fatores em que se baseia tal dispersão: performance, senioridade, fatores políticos, etc., (Gupta & Shaw, 2014). Vale ressaltar que a dispersão salarial deve ser analisada não apenas entre a menor e a maior remuneração praticada, mas também entre os níveis e referências intermediárias existentes em cada carreira. Já a comprovação da meritocracia é ainda mais abrangente, observará aspectos de dispersão salarial; os critérios para a concessão das movimentações de promoção e progressão; o uso das avaliações de desempenho e seu enfoque individual, setorial e/ou coletivo; as formas de remuneração variável; o desenvolvimento de carreiras e a mobilidade no deslocamento lateral; a concessão de benefícios individuais, vantagens ou punições; e os desligamentos (Assis, 2014). Essa abrangência da incidência dos critérios meritocráticos salienta o caráter transversal do conceito de meritocracia.

Uma questão que permeia esta dissertação é se os critérios meritocráticos adotados nas movimentações de carreira encontram-se nas práticas brasileiras de instituições públicas, evidenciados em fatores institucionais e compondo um quadro harmônico com a cultura. Essa reflexão leva à seguinte: se as tentativas de gestão meritocrática de carreira criam novos fatores

institucionais e se tais fatores auxiliam a valorização do mérito? Vale ressaltar que a mudança nas organizações não ocorre automática e imediatamente após uma transformação de um fator institucional. Há o que os pesquisadores denominaram de “*path-dependence*”, que significa que na ocorrência de uma mudança de dado sistema nacional, as organizações se modificam de forma incremental, realizando alterações em linhas restritivas e previsíveis (Hollingsworth citado por Brookes et al., 2011). Por fim, vale destacar que nessa disseminação de práticas globais há forte influência dos movimentos das multinacionais. Nesse sentido, estudos apontam (Cleveland et al. citado por Muritiba, Muritiba, Albuquerque & Fleury, 2010) que a GRH das multinacionais se diferenciam da GRH das domésticas em alguns aspectos, dentre eles o fato de se utilizar mais frequentemente a avaliação de desempenho e recompensas baseadas em pagamento por mérito.

Assim, a gestão de carreira vem se utilizando das avaliações de desempenho para respaldar as movimentações dos profissionais. Para Fernandes e Hipólito (2008), desempenho é performance, qualidade de atuação de determinada pessoa, a observação da execução de dada tarefa e o julgamento se seu rendimento encontra-se ou não satisfatório. Segundo esses autores, há basicamente quatro tipos de avaliações presentes na gestão de RH, com características, motivações e utilidades distintas. A figura 7 sintetiza esses quatro tipos.

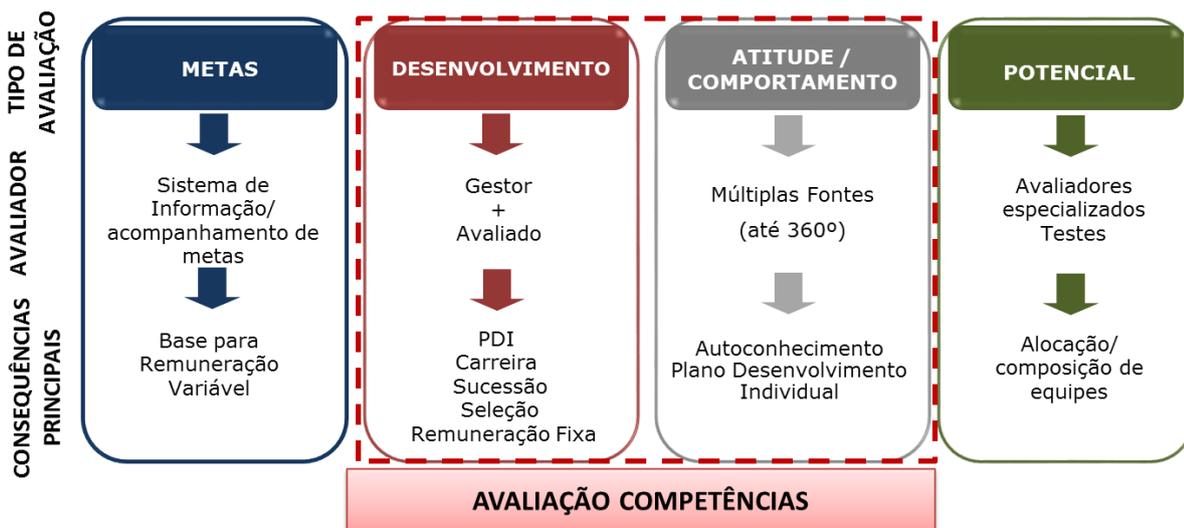


Figura 7: Dimensões de avaliação de pessoas.  
 Fonte: Fernandes e Hipólito, 2008.

Embora as quatro avaliações tenham como norteador a agregação de valor à organização, elas apresentam diferenças consideráveis. A primeira, a avaliação de metas, baseia-se em elementos mais objetivos: o atingimento de metas mensuráveis por indicadores e critérios que comumente apresentam natureza quantitativa (Hipólito, 2002).

A segunda dimensão de avaliação enfoca o desenvolvimento do profissional, ou seja, o aumento da sua capacidade de agregação de valor pela atuação de forma mais competente (Dutra, 2001; Hipólito, 2002). Essa avaliação, diferentemente da anterior, possui caráter permanente, pois o profissional que passar a atuar em um novo patamar de contribuição (próximo nível de complexidade) não retornará para o nível anterior. Nessa perspectiva, pode-se utilizar do arcabouço de competências para avaliar, por meio dos níveis de complexidade, o desenvolvimento do profissional. Além da consequência remuneratória, a avaliação pode prover poderosos insumos para carreira, sucessão, seleção e para a formulação de um PDI (Plano de Desenvolvimento Individual).

Uma terceira avaliação, que também pode se apropriar dos conceitos de competência é a avaliação atitudinal / comportamental (Dutra, 2001). Aqui, o enfoque das competências será em identificar as características comportamentais desejáveis que farão com que o profissional entregue determinado valor à organização.

E a quarta dimensão de avaliação é a batizada de avaliação de potencial. O enfoque dessa avaliação é uma situação futura, uma projeção de desempenho, baseando-se em potencialidades identificadas por meio de avaliadores especializados, que aplicam testes psicológicos específicos (Fernandes & Hipólito, 2008).

Essas quatro dimensões podem ser utilizadas isoladamente ou de forma combinada e compor a gestão de desempenho de uma empresa. Mais importante do que se chegar a uma única combinação de avaliações possíveis para essa gestão é diferenciar claramente cada uma delas. Para esta dissertação, cujo intuito é a análise do quanto os critérios meritocráticos influenciam as movimentações de carreira, haverá o enfoque na avaliação de desempenho do tipo desenvolvimento, visto ser ela a que evidencia uma agregação de valor à organização, acompanhada de um desenvolvimento do profissional, e que aponta a possibilidade de movimentação na carreira. Isso significa dizer que, embora meritocracia seja também entendida na implantação de sistema de metas, e que repercuta na concessão da remuneração variável,

neste estudo, o enfoque será o mérito reconhecido no desenvolvimento e assunção de novos níveis de complexidade pelo profissional, ocasionando as movimentação de carreira.

A seguir, passa-se a discorrer sobre a gestão integrada por competências e seus três conceitos-chave: competências, níveis de complexidade e eixos de carreira.

### 2.3.2 Competências e o seu Modelo Integrado

Há na literatura distintas definições de competências: segundo McClelland (1973), um dos pioneiros nos estudos acerca do tema, competência seria uma característica dos indivíduos que prediz um desempenho superior. Em uma formulação mais recente, Parry (1996) define competências como um

“conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, relacionados entre si, que afetam uma parte significativa de um cargo (papel ou responsabilidade), que está correlacionado com o desempenho no cargo, que pode ser medido por parâmetros amplamente aceitos, e que pode ser melhorado por treinamento e desenvolvimento” (Parry, 1996, p. 49).

Já a definição adotada pelo Conselho Nacional de Educação acerca do conceito de competência refere-se à “capacidade de articular, mobilizar e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho” (Resolução CNE/CEB n.4, 1999, p. 433). Esse significado se aproxima ao discutido por autores, como Woodruffe (1991), Parry (1996), Mclagan (1997) e Dutra (2004) que reconhecem e descrevem duas grandes visões básicas:

- Competências como *inputs*: as entradas (conhecimentos ou características) que as pessoas colocam nas situações de trabalho e que lhes permite alcançar um desempenho superior, se referindo à linha iniciada por McClelland (1973) e Boyatzis (1982);
- Competências como *outputs*, as saídas que uma pessoa realiza, suas tarefas ou resultados que gera, a partir da mobilização de seu repertório de conhecimentos e habilidades, estando ligado mais fortemente ao resultado do trabalho em si, e não a uma característica pessoal.

Fleury e Fleury (2000, p. 21) resumem esta discussão e propõe a seguinte definição de competência individual, alinhada a segunda corrente: “Um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e social ao indivíduo”. Esse conceito é corroborado por Dutra (2001, p. 27), que o define como a “entrega” que um indivíduo fornece

para a empresa: “Em suma, o termo entrega refere-se ao indivíduo saber agir de maneira responsável e ser reconhecido por isto”. Pode-se perceber a ênfase nos ideais meritocráticos de responsabilidade dos indivíduos pelos seus próprios resultados e a consequente recompensa por isso.

Para Dutra (2001), os autores contemporâneos procuram pensar a competência como a somatória dessas duas linhas: a capacidade de “entrega” da pessoa e, também, o conjunto de qualificações que a pessoa possui para entregar. Enquanto o conjunto de qualificações refere-se à competência como *input*, o resultado ou mobilização do repertório de conhecimentos e habilidades de uma pessoa caracteriza-se como o *output*, a capacidade de entrega, a contribuição de agregação de valor e, portanto, o reconhecimento do mérito. Nesse entendimento, avaliar se um profissional está atuando de forma competente significa dizer que ele mobiliza suas capacidades em prol de um resultado positivo à organização e, portanto, merece reconhecimento e destaque.

E, resultado positivo a determinada organização passa a ter um entendimento contextualizado, de acordo com as características da organização, cultura, história e seus fatores institucionais vigentes. Desse modo, não existe conjunto de competências ou mesmo descritivo de competências únicos a serem adotados por uma organização, mas sim devem ser construídos internamente, para traduzirem as reais entregas e agregações de valores desejadas pela organização (Dutra, 2012). É na etapa da modelagem das competências, em que participam gestores das distintas áreas da organização, que se legitimam critérios e se decodifica o que é mérito para aquela organização. Assim, a noção de que uma dada competência, por exemplo, “trabalho em equipe” tenha o mesmo significado a qualquer tempo e em qualquer contexto é uma visão simplista<sup>5</sup>, assim como o de que mérito seja um entendimento único em todas as organizações. Pode haver dado contexto que permanecer no emprego por um longo tempo seja sinônimo de mérito. Dessa maneira, há fatores institucionais que se caracterizam como gerenciáveis, isto é, podem provocar efeitos práticos distintos, de acordo com a forma e o contexto em que ocorre. No capítulo 4, do estudo de caso, isso ficará evidenciado na discussão dos fatores institucionais gerenciáveis que podem tanto auxiliar quanto dificultar a aplicação de critérios meritocráticos.

---

<sup>5</sup> Ainda que haja estudos que evidenciem similaridade de competências adotadas em modelos de organizações (Fernandes e Comini, 2008), o significado da competência estará condicionado a uma reinterpretação contextual.

As finalidades da gestão por competências não se restringem à gestão de desempenho e carreira; elas podem ser vislumbradas de forma sistêmica. É justamente o que traduz o termo “integrado” da “gestão integrada por Competências”, ao buscar coerência e harmonia nos diversos processos de RH entre si e entre tais processos e os intentos organizacionais. A tabela 9 evidencia os ganhos nos distintos subsistemas de RH e o caráter sistêmico da Gestão por Competências.

Gestão Integrada por Competências	
Diretoria e Planejamento Estratégico	Facilita a decodificação de valores, princípios e diretrizes organizacionais, que estão no campo abstrato, para um entendimento mais concreto e dissemina esse entendimento a todos os profissionais, como é o caso da evidenciação do que se entende por mérito.
Gestores	É instrumento de planejamento e acompanhamento do desenvolvimento da equipe e otimiza recursos ao evidenciar pontos fortes e pontos de melhoria, possibilitando priorização de ações.
Trabalhadores	Explicita os intentos organizacionais, direciona as atuações, clarifica os papéis e responsabilidades, transmite maior percepção de equilíbrio e justiça nas decisões de pessoas e estimula o autodesenvolvimento.
Recrutamento e Seleção	Ajuda no recrutamento e seleção ao apontar o perfil desejado.
Treinamento e Desenvolvimento	Apoia a identificação de necessidades de treinamento (seja para a posição atual ou futura)
Dimensionamento de quadro	Ajuda a planejar equipe e alocar pessoas.
Remuneração	Serve de base para decisões de remuneração.
Carreira	Embasa, de forma consistente as decisões de movimentação, diminuindo o risco de arbitrariedades e injustiças.
Sucessão	Concede parâmetros para a gestão sucessória.

Tabela 9: As distintas contribuições da Gestão por Competências.

Fonte: Dutra, 2012.

Neste estudo, será dado enfoque ao uso do modelo de Gestão por Competências para a Gestão de Carreira.

### 2.3.3 Níveis de complexidade

A complexidade revela-se como um conceito importante que permite avaliar e diferenciar o nível da entrega (contribuição/competência) e a agregação de valor das pessoas na organização, sem no entanto depender de comparações entre atividades específica, como era comum no modelo de cargos tradicional, em que se tinham parâmetros estanques (Dutra, 2001). Ao se identificar e descrever os níveis de complexidade inerentes ao trabalho desempenhado em determinada organização, obtém-se balizadores gradativos para a atuação desejada dos profissionais, estimulando a atuação correta e o desenvolvimento para os próximos estágios de complexidade.

Apreende-se, assim, que níveis de complexidade consistem em estágios graduais de desenvolvimento presentes no desempenho de uma atividade laboral. Vistos em conjunto, funcionam como uma régua de complexidade, balizando a atuação desejada e indicando o estágio de desenvolvimento e maturidade (Dutra, 2004). São os níveis de complexidade que conferem dinamicidade a um modelo de Gestão por Competências e possibilitam a contribuição para a Gestão e Carreira (Dutra, 2001). São também os níveis de complexidade que permitem diferenciar os profissionais, de acordo com o estágio de carreira e qualidade de seus desempenhos.

O desenvolvimento profissional ocorre quando o profissional vai se tornando capaz de trabalhar em níveis de complexidade maiores, aumentando o grau de abstração. E uma vez adquirido um nível maior de complexidade, dificilmente o profissional regride, ainda que ele volte a executar atividades de nível de complexidade inferior, a sua capacidade não se extingue. Uma vez evidenciada a passagem para o próximo nível de complexidade, passa o profissional a estar apto a receber o reconhecimento do seu mérito. Desse modo, níveis de complexidade seriam a *proxy*, o elemento intermediário que instrumentaliza o entendimento de mérito em evidências concretas para a Gestão de Carreira.

Diversos estudos sobre o mapeamento de complexidade podem ser encontrados na literatura. Stamp (1990) estudou as carreiras nas organizações e propôs uma matriz de relações profissionais, com uma amplitude de complexidade de sete níveis, identificando para cada um deles, o macro tema tratado, as responsabilidades inerentes àquele nível, o horizonte de tempo em que se observa as consequências de suas ações e as funções típicas relacionadas a cada um dos níveis<sup>6</sup>. O resultado de seu trabalho encontra-se resumido na tabela 10, abaixo:

---

<sup>6</sup> O estudo de Stamp não possui a pretensão de ser um modelo impositivo, a ser aplicado automaticamente às organizações, e sim, intenciona atuar como uma referência, concedendo alguns parâmetros, que devem ser revistos à luz da especificidade de cada contexto.

Nível	Tema	Responsabilidades	Tempo	Funções típicas
I	Qualidade	Gerenciar a si e a recursos para um efeito ótimo; decisões práticas	Até 3 meses	Trabalhador de primeira linha responsável por tarefas operacionais
II	Serviço	Demonstrar a proposta da organização em resposta a situações particulares ou cliente	Até um ano	Gestor de primeira linha ou supervisor; Técnico de primeiro nível; Profissional especialista
III	Hábito	Manter várias propostas de modos sendo realizadas na provisão de serviços ou produtos de bens, ou seja, meios	Até dois anos	Gerente médio; Especialista principal; primeiro oficial
IV	Desenvolvimento	Gerenciar a relação entre o intento estratégico e os meios	Até cinco anos	Gerente geral; líder de função; especialista ou profissional chefe
V	Intento estratégico	Assegurar o bem-estar interno e externo da organização	Até 10 anos	Diretor de subsidiária; Presidente de uma unidade estratégica independente; especialista de grupo
VI	Cidadania Corporativa	Obter e definir a inteligência; alertar e proteger unidades estratégicas contra excesso de turbulência; prioridades para investimento e não-investimento; representar a organização na arena transnacional	De 15 a 20 anos	Executivo de grupo corporativo; conselho corporativo; analista estratégico
VII	Presciência corporativa	Definir e disseminar a visão e os valores; projetar contextos para vantagens estratégicas além dos próximos 25 anos	Mais de 20 anos	Presidente (CEO) de uma organização muito grande

Tabela 10: Níveis da matriz de relações profissionais.  
Fonte: Stamp (1990).

Pode-se analisar a tabela 10, entendendo sua coluna de “responsabilidades” como a evidência do que se espera do profissional naquele nível de complexidade. Assim, caso ele atenda tais responsabilidades, ele possui o mérito de manter-se em sua posição, caso comece a atuar no próximo nível, o profissional passa a deter o mérito de uma movimentação.

#### 2.3.4 Os Eixos de Carreira

Os eixos de carreira, ou trajetórias profissionais, podem ser entendidos como a representação de um caminho natural de desenvolvimento de carreira para os profissionais, consistindo em agrupamentos de funções de natureza de trabalho semelhantes que refletem os processos

fundamentais / duradouros existentes na organização e que, portanto, mobilizam conjunto semelhante de competências (Dutra, 2001). Eles não estão vinculados, necessariamente, à estrutura organizacional, tendo em vista que esta é dinâmica e pode mudar constantemente. Já as naturezas de trabalho existentes na organização são mais difíceis de serem alteradas, tendo em vista que a sua essência será a mesma, independentemente da forma como os profissionais estão organizados para executá-la. Portanto, devido à sua característica de maior perenidade, os eixos de carreira são comumente utilizados como critério para o desenvolvimento e carreira dos seus colaboradores.

Um eixo de carreira, além de refletir uma das funções fundamentais da organização e representar um dos caminhos prováveis de desenvolvimento profissional, acaba demandando competências similares. O somatório de todos os eixos de uma organização devem apresentar competências complementares que, na soma, consistem em vantagem competitiva em termos de gestão de pessoas daquela organização (Fleury & Fleury, 2000).

A figura 8 representa a integração dos três conceitos anteriormente discutidos: competências, níveis de complexidade e eixos de carreira (trajetória profissional):

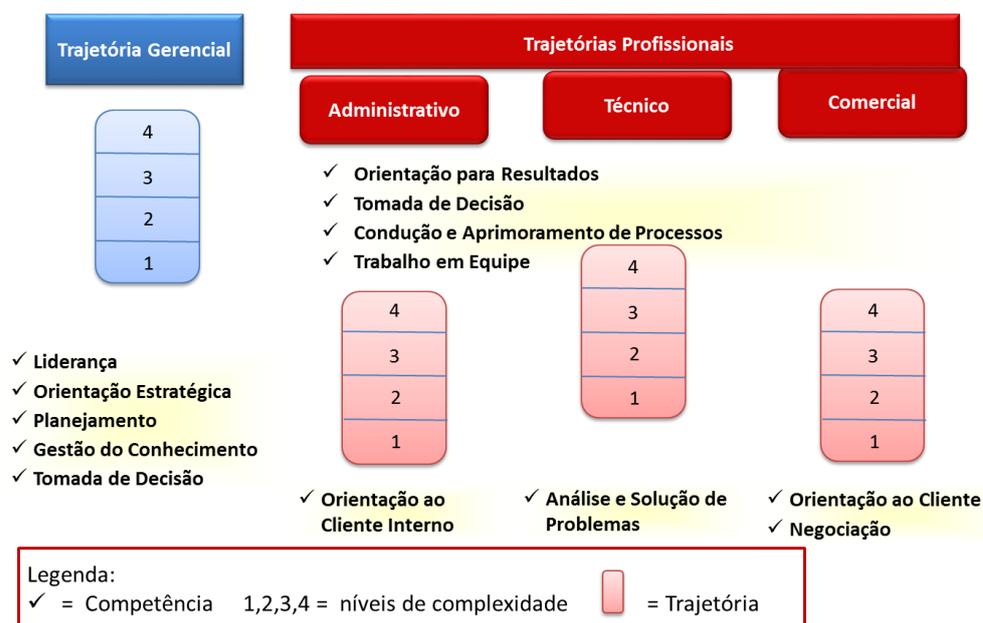


Figura 8: Exemplo de Modelo de Gestão por Competências.

Fonte: Adaptado de DUTRA, 2001.

A figura 8 destaca os eixos de carreira definidos para a organização, com as respectivas competências gerais e específicas por eixo, além dos níveis de complexidade existentes em cada

eixo de carreira. Em modelos mais robustos de Gestão de Pessoas, é comum que cada competência seja descrita de forma distinta para os níveis de complexidade de cada trajetória profissional, o que ajuda a evidenciar o mérito e reconhecer o desempenho de cada profissional em seus respectivos níveis de complexidade.

Destaca, também, a análise do nivelamento entre os níveis de complexidade, o chamado paralelismo de carreira. Uma discussão relevante dessa análise consiste na definição do ponto onde se inicia o eixo gerencial e do ponto onde terminam os eixos de carreira profissionais. Dependendo da resposta, tem-se uma configuração de carreira em Y, possibilitando que o profissional continue sua ascensão na carreira técnica e desempenhe e seja reconhecido por exercer atribuições mais complexas sem ter que, necessariamente, migrar para o eixo de gestão<sup>7</sup>. (Dutra, 2004).

Esta dissertação, ao abordar movimentações de carreira pretende dar foco nas alterações de níveis de complexidade (promoções) e o quanto tais movimentações se norteiam pelo reconhecimento do mérito.

O intuito deste subcapítulo 2.3 foi discorrer sobre Gestão de Carreiras, explicitar o entendimento de Gestão de Desempenho e apresentar o Modelo Integrado por Competências e como ele legitima, instrumentaliza e evidencia o entendimento de mérito à organização. O próximo subcapítulo apresenta o contexto peculiar da administração pública brasileira, seja por suas características inerentes à gestão da coisa pública, seja pelos condicionantes institucionais formatados por sua cultura relacional.

---

<sup>7</sup> Vale a ressaltar de que devido a condicionantes de fatores institucionais vigentes no Setor Público, como o cargo em comissão, o entendimento de encareiramento entre eixos profissionais e eixo gerencial não ocorre do mesmo modo. Este tópico será explorado no subcapítulo 2.4.

## 2.4 A Gestão Meritocrática das Organizações Públicas Brasileiras

### 2.4.1 A evolução do setor público brasileiro

Para uma melhor contextualização da GRH no setor público brasileiro, é preciso resgatar sua evolução sócio histórica. Heady, citado por Helal, Fernandes e Neves (2008) afirma que o contexto histórico de cada nação condiciona a construção do seu setor público e a consequente presença dos elementos burocráticos em sua gestão. Os estudos desse autor compreendem a análise da administração pública em países em desenvolvimento, obtendo os seguintes achados:

- (1) o modelo básico da administração pública é copiado. “Todos os países (...) têm conscientemente tentado introduzir alguma versão da moderna administração burocrática ocidental” (Heady, 1966, p. 69).
- (2) as burocracias públicas são deficientes em mão-de-obra qualificada, necessária a programas de desenvolvimento.
- (3) uma terceira tendência dessas burocracias é a ênfase que elas dão aos interesses próprios de seus membros e dos grupos de interesse, no lugar dos interesses públicos. Heady (1966, p. 71) destaca que “o valor atribuído ao status de ‘se ter uma atribuição’ ao invés de ‘se realizar de fato’ explica muito desse comportamento” (Heady, citado por Helal et al., 2008)

O surgimento do Estado brasileiro ocorre de modo peculiar e inverso ao dos países colonizadores: aqui, a formação do Estado antecedeu a organização da sociedade, gerando forte influência de fatores externos na formação da estrutura político-institucional brasileira. O fenômeno se configurou como uma espécie de isomorfismo à sociedade portuguesa. A administração pública brasileira apresenta um passado patriarcal, retratado no Brasil Colônia. Em seguida, passa por características patrimoniais<sup>8</sup> no Império e Primeira República. Essa tendência ao patrimonialismo conferiu ao país um favoritismo político e social, sem qualquer distinção de natureza formal ou substantiva entre o público e o privado (Helal et al., 2008).

Confrontando tais características surge, primeiramente nos países desenvolvidos e posteriormente como influência externa, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o modelo de administração burocrático-racional. Weber e Pierucci (2004) destacam que sua superioridade técnica se encontra atrelada à ideia de democracia de massa. No objeto de pesquisa em estudo, se traduz na acessibilidade universal aos cargos, privilegiando-se o mérito. Nessa modernidade, fruto da industrialização e modernização, reduz-se a importância de

---

<sup>8</sup> O patrimonialismo configura-se como um tipo de organização política que se desenvolve por extensão do poder patriarcal, familiar, sobre áreas extrapatrimoniais e súditos políticos; pode ser considerado um dos traços constitutivos da formação do Estado brasileiro (Helal et al., 2008).

atributos herdados por laços familiares ou de origem social e passa-se a valorizar aqueles ligados ao esforço próprio e à realização individual. Desse modo, em uma sociedade meritocrática, a igualdade seria atingida com a equalização de oportunidades e a estratificação social passaria a ocorrer pelo mérito de cada indivíduo (Helal et al., 2008). Assim como os movimentos evolutivos e transformadores da modernidade tiveram seu impacto na GRH, também o tiveram na Administração Pública. A difusão da burocracia confere uma racionalidade legal à gestão do Estado Moderno, que passa a ter uma estrutura predominante que prioriza uma sistemática de práticas em prol de uma maior eficiência na administração.

Os esforços brasileiros para a adoção desse modelo burocrático são recentes e podem ser vislumbrados em dois grandes movimentos de Reforma Estatal: a década de 1930 e a de 1990. O primeiro movimento ocorre em 1936, com a reforma dos Quadros e Estatutos do Serviço Público Federal e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. A criação do DASP propiciou uma renovação da estrutura administrativa federal, implantando princípios fundamentais que visavam a eficiência da Administração Pública e seu desligamento às práticas herdadas da República Velha, como o nepotismo e a ingerência política. Se por um lado o DASP se propõe a ser o instrumento de modernização mais eficaz da administração pública brasileira da época, por outro, suas regras e processos centralizadores vão o transformando, ao longo dos anos, em um grande obstáculo à mudança adaptativa do sistema público.

Assim, passados alguns anos, a administração direta se encontrava enrijecida nos controles do DASP. Isso gerou uma proliferação de criação de entidades de administração indireta, buscando maior rapidez às demandas socioeconômicas da época (Helal et al., 2008). Bresser Pereira e Spink (2006) ressaltam que por mais que a estratégia governamental em dar ênfase à administração direta possa ser vista como uma tentativa de se administrar de forma gerencial, na prática essa estratégia repercutiu em duas consequências danosas: a volta de práticas clientelistas no recrutamento de pessoal e a marginalização política da administração direta.

O segundo esforço de reforma estatal ocorre na década de 1990, resgatando o mesmo propósito de eficiência do ideal de burocracia (Correa, 1975). Ele ambicionava transformar o então modelo engessado e moroso da Administração Pública em gerencial, contribuindo para o aumento da eficiência e eficácia das organizações estatais (Bresser Pereira & Spink, 2006). Esse segundo esforço baseou-se nas experiências de gestão do setor privado e nos princípios de mercado. Tais princípios, por sua vez, seguiam a corrente de reinvenção governamental que

marcou a década de 1990 nas administrações de Bill Clinton nos EUA e de Tony Blair no Reino Unido, países que optaram pelo modelo calculativo.

Interessante observar que o segundo modelo, batizado com o nome de gerencial, possui ideais de eficiência muito similares ao apregoados pelo ideal de burocracia de Weber, o que indica a inaptidão do país em concretizar efetivamente a introdução do mérito, no modelo burocrático. Pressionados por um período de acelerado processo de industrialização de 1960 e 1970, surge a urgência de se modernizar a Administração Pública, conferindo-lhe características como agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade, reeditando-se suas premissas e lançando-se o modelo gerencial.

À despeito da busca por eficiência nos serviços públicos, presente nos dois modelos, há diferenças consideráveis entre eles. O burocrático enfatizava a concentração de decisões, normas padronizadas, divisão clara de funções e responsabilidades, impessoalidade nas relações e excessiva hierarquia na estrutura organizacional, destacando o controle como mecanismo fundamental de influência sobre os comportamentos dos indivíduos. Já o modelo gerencial intencionava a descentralização, a flexibilização, a delegação de autoridade, os poucos níveis hierárquicos e a maior autonomia aos trabalhadores, adotando o controle *a posteriori*, com foco em resultados (Faro, Amorim, Trevisan & Junqueira, 2010). O gerencialismo parte do pressuposto de que valores e práticas particularistas devam ceder lugar ao universalismo e à meritocracia (Vaitsman, 2001). O esforço para a adoção de um modelo gerencial evidencia a inspiração em um protótipo do setor privado, representado por ideais neoliberais em que a liberdade de ação dos agentes (*self-made-man*) é a condição para a liberdade do indivíduo (Barbosa, 2003).

Críticos ao modelo gerencial enfatizam que as reformas do setor público ressaltaram o lado técnico e formal dos processos de modernização administrativa, ignorando aspectos próprios da realidade brasileira que contrariam tais princípios. Exemplos desses aspectos seriam a teia de relações instituídas ao longo da história da sociedade brasileira ou o *ethos* particularista que permanece como marca cultural na sociedade brasileira (Vaitsman, 2001, Bilhim, 2012). Pacheco (2010) destaca que três regras vêm ganhando força no modelo institucional do setor público: o provimento aos cargos efetivos via concurso público, a estabilidade e a organização de carreiras. Tais regras acabam influenciando a forma como o Brasil se apropria da meritocracia, a considera em seus fatores institucionais e a aplica na prática. Uma realidade em que a meritocracia necessita coexistir com preceitos de direitos adquiridos, confrontos entre

profissionalização, politização e corporativismo. Segundo Pacheco (2010), o resultado disso, para as três regras, são:

- Concursos públicos que, visando a objetividade plena, enviam-se ao considerar apenas o conhecimento formal;
- Estabilidade enrijecida, em que não há a prática da demissão por desempenho;
- Número excessivo de carreiras e proliferação de desvios de função.

O enfoque desta dissertação recai sobre os fatores institucionais que vêm formatando a gestão de carreira do setor público brasileiro e o quanto tais fatores se aproximam ou se afastam de ideais meritocráticos. Não se ignora, com isso, o fato de que a mera formulação de um conjunto de fatores institucionais (componentes formais) por si só seja insuficiente para uma adoção efetiva de critérios meritocráticos. Distintos estudos como o de Schein<sup>9</sup> (1996), Hipólito (2002) e Faro et al. (2010) preconizam a importância do aspecto motivacional (componentes informais) e da necessidade de integração das necessidades individuais e organizacionais. Contudo, um primeiro passo para que seja possível a adoção da meritocracia é a evidencição das necessidades organizacionais, expressas na sistematização dos fatores institucionais e evidenciadas na construção do Modelo Integrado por Competências.

#### 2.4.2 A meritocracia no serviço público brasileiro

Embora o conceito de ideologia meritocrática seja antigo e seus preceitos tenham se manifestado ao longo da história da humanidade, para a Administração ele adquiriu consistência a partir da Administração Científica, ao se instituir uma formalização de sistemas e métodos e um destaque de avaliações para mensurar, controlar e otimizar a produção. Já sua aplicabilidade a movimentos de carreira, em especial na realidade brasileira, é relativamente recente, de forma que alguns autores (Barbosa, 1992; Carvalho, 2000 e Lima, 2007) afirmam que o sistema meritocrático brasileiro encontra-se ainda em formação e evolução. Barbosa (2009) destaca que essa formação vem ocorrendo de forma exógena aos valores da sociedade brasileira. Isto é, a motivação para sua adoção não parte, necessariamente, de uma reivindicação da sociedade; e sim vem sendo imposto taxativamente por meio das legislações. É justamente o setor público, na sua característica burocrática, que se respalda mais fortemente nas normatizações. Nesse sentido, tem-se o serviço público brasileiro como precursor nas tentativas

---

<sup>9</sup> Os estudos de Schein (1996) resultaram na identificação de oito âncoras de carreira possíveis a um indivíduo: competência técnica, competência gerencial, segurança e estabilidade, criatividade empreendedora, puro desafio, autonomia e independência, vontade de servir ou dedicar-se a uma causa, e estilo de vida. O enfoque de seus estudos é motivacional e não é objeto focal deste estudo.

de adoção de critérios meritocráticos, fato que pode ser constatado na sua evolução e que também poderá ser constatado na análise das constituições brasileiras, mais adiante.

Vem se consolidando um entendimento (Barbosa, 1992, 2009, 2014) de que existe uma meritocracia brasileira, estimulada por características institucionais normativas e moldada por outras características institucionais e também culturais. Esse sistema parte de uma abordagem relativista, que confronta a universalista, ao reforçar a ideia de uma divergência convergente, isto é, a necessidade de se adaptar práticas de RH à realidade local (Tanure et al., 2010).

Wright, Conalty e Su (2010) também puderam constatar as contingências cultural e institucional na realidade chinesa, como influenciadoras na adoção de práticas de RH. Características como enorme potencial da força laboral, rapidez de adaptação, persistência e resiliência no trabalho, liderança paternalista, convívio de três culturas distintas – capitalismo, socialismo e confucionismo fizeram com que a China se apropriasse das práticas de GRH internacionais, de forma adaptada às suas características locais, recursos de suas organizações e cultura local (Zhang, 2012).

O caso chinês pode ser entendido como uma tentativa de um processo de isomorfismo mimético (Dimaggio & Powell, 2005) das práticas adotadas em organizações líderes de países desenvolvidos. Nesse sentido, ocorreria o mesmo com o Brasil: um esforço para implementar processos semelhantes às boas práticas observadas nos países desenvolvidos, a fim de se favorecer na dinâmica do mundo globalizado? Mas esse esforço estaria condicionado ao crivo de regras socialmente aceitas em seu contexto?

É o que parece ocorrer no caso brasileiro, que sofre influências da sua cultura relacional. Resta identificar se o país conseguiria o mesmo feito que a China, conviver com convergência e divergência de práticas internacionais de RH, graças a sua habilidade de gerenciar paradoxo. Estaria o Brasil apto a introduzir critérios meritocráticos em sua gestão organizacional, adaptando-os ao seu contexto, sem desconfigurar os preceitos meritocráticos? Essa introdução ocorreria de forma exógena (Barbosa, 2009) e viria por imposições normativas e de forma precursora pelo setor público? As tentativas de aplicação dos preceitos meritocráticos fariam com que eles se expandissem dos componentes formais para os informais (Schein, 1996; Hipólito, 2002 e Faro et al., 2010) e fossem devidamente adotados? Ou estaria o serviço público fadado a discursar sobre o mérito, mas exercer práticas alheias a ele (descontinuidade entre intenção e implantação), ou ainda nem introduzir o mérito em seus alicerces institucionais

(divergência)? É o que busca analisar este tópico, ao se aprofundar no entendimento da meritocracia brasileira no serviço público e na forma com que seus fatores institucionais agem, influenciando as tentativas de aplicação da meritocracia.

Vale destacar duas contingências que permeiam os fatores institucionais brasileiros: o modelo jurídico do país e sua percepção de unidade básica na estrutura social. Deve-se entender estas duas contingências como dois fatores institucionais que condicionam de forma macro e influenciam a formulação dos demais fatores institucionais, ora aproximando-os, ora afastando-os do ideal de meritocracia.

A primeira contingência em destaque é o modelo jurídico brasileiro. É preciso entendê-lo para então analisar as aplicações e implicações dos fatores institucionais normativos. Válido discorrer brevemente sobre a categorização do Direito Brasileiro e, mais especificamente do Direito Trabalhista Brasileiro, quanto à aderência a um sistema de *civil law* ou *common law*. No país, o sistema jurídico adotado é o *civil law*, porém com peculiaridades e espaços para construções casuísticas e dinamicidade legislativa, ao se tratar de Direito Coletivo (Bastos, 1992).

O Direito Trabalhista Brasileiro é dividido em: Direito Individual do Trabalho, regulado pela Consolidação das Leis Trabalhistas, aderente ao sistema *civil law*, e Direito Coletivo do Trabalho, em que embora existam algumas premissas em legislações, há a liberdade para que as partes negociem (Delgado, 2008). Abre-se espaço para a busca do consenso entre empregador e trabalhador quanto às normas aplicáveis aos casos específicos, como por exemplo as condições de trabalho e as formas de recompensas aos trabalhadores. (Delgado, 2008).

Sob o enfoque do tema do trabalho, pode-se afirmar que, nas ocasiões em que há a possibilidade de negociação sindical, é comum se chegar a tratativas mais coletivistas, isto é, que englobem agrupamentos de trabalhadores. Estudos de países estrangeiros (Deakin, Lele & Siems, citado por Brookes et al., 2011) concluíram que as negociações de pagamento do mérito e distribuição dos resultados costumam desembocar em pagamentos mais coletivos e uniformes, afastando-se da lógica calculativa (Deakin, Lele & Siems, citado por Brookes et al., 2011). Essa mesma tendência ocorre no Brasil (Hipólito, 2002; Orsi & Silva, 2014), sugerindo um afastamento do país ao modelo calculativo.

Em suma, o modelo jurídico trabalhista, ao possibilitar uma maior negociação entre as partes, permite que os sindicatos tragam suas demandas sociais. Tais pleitos, conforme constataram

Hipólito (2002), Orsi e Silva (2014), costumam ser: distribuição de resultados de forma mais homogênea, valorização da antiguidade e reconhecimento automático das titulações obtidas – questões que sugerem uma dissonância dos ideais meritocráticos.

A segunda contingência diz respeito ao entendimento de unidade básica do país, termo utilizado pela pesquisadora Lívia Barbosa (2014). É a dimensão de análise de Hofstede (2001) do individualismo vs. coletivismo. O ideal de meritocracia preconiza que quanto maior a proximidade com o individualismo, maior a facilidade de adoção de critérios meritocráticos. Nesse sentido, a meritocracia brasileira sofre de um enviesamento: sua concepção de elemento autônomo em uma estrutura social difere do que usualmente se deva adotar em um modelo meritocrático. Diferentemente dos EUA, no Brasil a unidade básica não se encontra nos indivíduos-cidadãos, mas sim em relações intra e inter famílias, grupos e amigos, fazendo com que a visão de indivíduo isolado seja negativa, pois é na relação que se constitui o elemento central do sistema. Barbosa (2014) explicita que no Brasil tenta-se combinar sistemas modernos e tradicionais. Quer-se resultados materiais de eficiência, produtividade e competitividade, mas sem os custos atrelados a eles, principalmente os pessoais. Ao mesmo tempo em que se deseja a igualdade, aceitam-se múltiplas lógicas hierárquicas, quando estas lhe beneficiam.

O caráter extremamente hierárquico, personalista, relacional e não transparente da gestão pública brasileira faz com que se utilize de princípios não meritocráticos para a ocupação de cargos de confiança, movimentações nas carreiras e esvaziamento da capacidade do indivíduo em autogerir sua própria carreira. As elites nacionais são capazes de se reproduzirem, garantindo privilégios aos seus descendentes (Barbosa, 2014). Isso faz com que a cultura relacional brasileira impacte na formulação dos sistemas meritocráticos aqui vigentes, inclusive no setor público, dificultando o olhar para o desempenho individual e as diferenciações das ótimas e péssimas performances apresentadas por cada trabalhador (Vaitsman, 2001), ocasionando uma esquizofrenia prático-institucional: “afirmo uma coisa e pratico o seu contrário” (Bilhim, 2012, p. 59).

#### 2.4.3 Fatores Institucionais e a meritocracia no Setor Público Brasileiro

A introdução de critérios meritocráticos no Brasil, principalmente na esfera pública, sempre se caracterizou por uma outorga do Estado para a sociedade, conforme concluiu Barbosa (1992, 2009, 2014) em suas pesquisas sobre as constituições brasileiras. Ou seja, os critérios meritocráticos se caracterizaram ao longo da história brasileira como um fator externo imposto por pressões institucionais, o que gerava certa artificialidade e confronto com os valores

vigentes (Barbosa, 1992). Exemplo disso é a exigência de concurso público que, inicialmente provocou forte reação dentro do próprio governo, entre os políticos e no interior das organizações (Barbosa, 2014) e depois passou gradativamente a ser apreendido pela sociedade.

Além de ter se configurado como um movimento de fora para dentro, também se caracteriza por ter ocorrido demasiadamente atrasado quando comparado a países desenvolvidos como Alemanha e França, início do século XIX ou EUA e Reino Unido, final o século XIX (Heady, citado por Helal et al., 2008). Contudo, ainda que tardiamente, o tema vem sendo discutido no cenário nacional: estudos como o de Porpino e De Stefani (2014) destacam tal discussão, à despeito das dificuldades trazidas pela peculiaridade do setor ou ainda da cultura nacional e seus aspectos institucionais. Os autores realizaram um estudo de caso do Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa, e concluíram que, para que ocorra uma gestão para resultados eficaz em instituições públicas, são necessários sete requisitos, retratados na Tabela 11:

7 requisitos para uma gestão por resultados
a) Meritocracia na formação da equipe gestora, evidenciando a capacidade técnica, em detrimento de indicações políticas;
b) Apoio da alta gestão, seja na confiança da diretoria no trabalho de sua equipe, seja na disponibilidade de diálogos constantes;
c) Autonomia para tomada de decisões, diminuindo a hierarquização e possibilitando agilidade no acompanhamento dos resultados;
d) Diversidade de pessoas, compondo equipes multidisciplinares;
e) Comprometimento da equipe, com foco no cumprimento de metas, havendo flexibilidade de horário e confiança mútua entre os membros;
f) Comunicação estratégica eficiente;
g) Acompanhamento e controle realizado por liderança legitimada pela equipe e interações presenciais constantes para humanizar o processo.

Tabela 11: Pressupostos para a boa prática do modelo gerencial no setor público.

Fonte: Porpino e De Stefani, 2014.

O requisito da meritocracia na escolha do gestor, garantindo-se sua competência, item a), embora possa soar óbvio no ensejo de um sistema meritocrático, é motivo de dificuldades na realidade pública brasileira. Isso porque em nosso contexto existe a figura do cargo de confiança, que compreende posições de gestão, chefia e assessoramento e que se configuram como exceções ao provimento via concurso público, assunto a ser discutido mais adiante. O apoio requerido da alta gestão, item b), revela o caráter estratégico do tema, ou seja, somente se a gestão por resultado estiver de fato na agenda do primeiro escalão da gestão é que haverá força motriz para que toda a organização realize uma gestão meritocrática. Já os requisitos de autonomia na tomada de decisão e diversidade de pessoas, itens c) e d), são elementos impulsionadores a uma melhor performance meritocrática. O item e), requisito de

comprometimento da equipe revela a importância de se motivar os indivíduos em prol da obtenção dos resultados organizacionais, demonstrando quais os ganhos efetivos em suas respectivas carreiras. A questão da comunicação, item f), recebe destaque como um dos critérios, ressaltando a importância de se disseminar adequadamente e constantemente a gestão por resultados. E finalmente o sétimo item, o acompanhamento e controle, configuram-se como etapas essenciais para uma gestão de desempenho focado em metas e mensuração de resultados. Repercute na forma como deve ser realizado tais processos: no caso brasileiro, de modo mais humanizado e relacional. Resulta também nas consequências do resultado de tal controle: correção e punições ou reconhecimento e premiações.

Pesquisa realizada por Paixão et al. (2014) destaca a convivência paradoxal entre critérios meritocráticos e elementos de favoritismo pessoal e político. Enquanto os primeiros encontram-se dispostos em fatores institucionais como legislações de cargos e regimentos internos para movimentações na carreira, os segundos permeiam a prática brasileira de gestão pública. Por um lado, há uma pressão por critérios meritocráticos na carreira, seja para enfatizar as habilidades técnicas dos agentes públicos (modelo gerencialista), seja para incrementar a qualidade ou ressaltar a transparência e a ética nos serviços públicos. Por outro lado, verificam-se fortes resistências na aplicabilidade plena de tais critérios, devido a elementos de favoritismo historicamente utilizados desde o período colonial brasileiro. (Buarque de Holanda, 1935).

A Constituição Federal de 1824, preconiza que “todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes” (Art. 179, XIV). Embora a primeira constituição brasileira traga elementos meritocráticos a serem considerados na concessão de cargos públicos, ela não dispunha, com clareza, como seriam identificados os talentos e as virtudes requeridas para o cargo, fazendo com que normas institucionais enfatizassem o ideal de meritocracia, sem, no entanto, explicitar a operacionalização do mérito na prática. Isso gerava o que a pesquisadora Livia Barbosa (2003) identificou como a distância entre o ideal de meritocracia e os sistemas meritocráticos vigentes.

As constituições seguintes avançam no tema, seja no direito de livre acesso de qualquer brasileiro a cargos públicos que atendam às condições exigidas na função (Constituição de 1891), seja na indistinção de sexo e estado civil para o ingresso no cargo (Constituição de 1934), seja ainda na manutenção do dispositivo de concurso aberto a todos os brasileiros como possibilidade de ingresso nas carreiras públicas (Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969). Todavia nenhuma delas se propôs a diminuir assertivamente a distância entre a prática efetivamente observada e os sistemas meritocráticos dispostos nas Cartas Magnas.

Como bem observou Helal et al. (2008, p. 7): “a imprecisão dos textos normativos permitiu, a um só tempo, ajustar princípios liberais europeus em voga, sem, todavia, limitar efetivamente a práxis oligárquica e patrimonialista no provimento dos cargos públicos”. Esse esforço de se aproximar ideário e prática coube à atual Constituição de 1988, basicamente com dois elementos: a inclusão do rol de princípios da Administração Pública e a obrigatoriedade do concurso público, itens que serão aprofundados na análise da Constituição Federal, no subcapítulo 4.1.1, dos fatores institucionais normativos.

Em suma, as aplicações de práticas de diferenciação de pessoas e reconhecimento do mérito no setor público brasileiro podem ser visualizadas nas seguintes situações (Tabela 12):

Práticas de diferenciação de pessoas no Setor Público Brasileiro	
Concurso Público	O provimento via concurso público estipula a aplicação de provas ou provas e análise de títulos. A utilização de provas objetivas e/ou discursivas visa a imparcialidade e isonomia no acesso e reconhece o mérito daqueles que detêm maior conhecimento. Há a possibilidade de se aplicar também análise de títulos, como caráter classificatório para reconhecer formação educacional e experiência profissional.
Cargos eletivos	Em função do regime político democrático adotado, existem os cargos eletivos, ocupados por cidadãos eleitos por meio do voto popular. O sistema pressupõe a escolha do mais apto e estipula mandatos, condicionando ciclos e evitando a acomodação do cargo. Como premissas, o mecanismo de escolha contém forte caráter meritocrático. No Brasil, são sete os cargos eletivos, podendo ser únicos ou incluir uma chapa (caso de vices): vereador, prefeito e vice-prefeito, deputado estadual, governador e vice-governador, deputado federal, senador e presidente e vice-presidente.
Provimento do Cargo em Comissão	Embora o provimento dos cargos em confiança continuarem com o caráter discricionário de escolha da alta direção, experiências recentes apontam para a institucionalização de triagem de candidatos, entrevistas e provas de competências, que auxiliem a escolha.
Concessão de Função comissionada	Para os servidores efetivos fica possibilitada a concessão de função comissionada, posições de confiança de gestão, chefia ou assessoramento preenchidas por servidores concursados ou a concessão de gratificações por função (ex.: condução de projeto estratégico). Faz-se uso de critérios de seleção e triagem e concursos internos de forma que a concessão dessas funções sejam balizadas pelo mérito.
Concessão de Remuneração Variável	É a adoção da Gestão de Desempenho por Metas e o reconhecimento de seu atingimento via remuneração variável.
Aumento da Remuneração Fixa	É a consideração da Avaliação de Desempenho com enfoque em desenvolvimento, a avaliação por competências, nas ponderações de promoções. Ao se evidenciar o desenvolvimento do profissional e o atingimento de superações em suas entregas, há a indicação de que ele se encontra pronto para atuar no próximo nível de carreira e, portanto, faz jus a um aumento da remuneração fixa.
Movimentações Laterais	São as reflexões de mudanças de áreas, funções ou mesmo Órgãos (cessão de servidores) e podem ser balizadas pelo mérito nas situações em que a decisão considera as competências específicas de cada eixo de carreira e a avaliação se o servidor possui tais competências ou ao menos potencial e ambição para desenvolvê-las.

Práticas de diferenciação de pessoas no Setor Público Brasileiro	
Concessão de benefícios e outras rubricas	São as considerações de tratamentos distintos, conforme o contexto e características dos públicos. Pode-se conceder alguns benefícios e rubricas a partir de determinado tempo de serviço (neste caso, tempo de casa passa a ser o mérito), ou de acordo com a peculiaridade da situação vivenciada (áreas comerciais fazerem jus a comissionamento, atividades perigosas, insalubre e penosas receberem um adicional, etc.).

Tabela 12: Práticas de diferenciação de pessoas no setor público brasileiro.

Fonte: Adaptado de Helal et al., 2008; Bilhim, 2012; Patiño e Azevedo, 2013; Paixão et al., 2014; Porpino e De Stefani, 2014, Orsi e Silva (2014) e Barbosa, 2003 e 2014.

Este tópico apresentou como as características meritocráticas se evidenciam nos distintos processos de GRH do Setor Público, como o provimento via concurso e a escolha dos cargos comissionados. O próximo item trata especificamente da carreira no setor público, foco desta dissertação.

#### 2.4.4 Carreira no Setor Público Brasileiro

Ao se tratar de carreira no setor público, é preciso entender sua peculiaridade em relação ao setor privado. Resgatando a definição de London e Stumph (1982), que enuncia que carreira é a sequência de posições ocupadas durante a vida de um profissional, tem-se no setor privado a passagem desse profissional por distintos cargos, configurando sua evolução e desenvolvimento na carreira. Já para o setor público, devido a seus fatores institucionais previamente citados, especificamente o do ingresso em um cargo via concurso público, tem-se que a carreira não é desenvolvida em um sequenciamento de cargos, dispostos dentro de um eixo de carreira, mas sim a ocupação gradativa de trabalhos realizados dentro de um mesmo cargo. Desse modo, se no setor privado o profissional tem a possibilidade tanto de se desenvolver no cargo atual, quanto o de assumir outros cargos dentro da organização, migrando para cargos dentro do próprio eixo de carreira quanto para cargos de outros eixos de carreira, no setor público, o servidor fica restrito ao desenvolvimento e evolução exclusivamente dentro do seu cargo, a não ser que preste novo concurso público para cargo distinto ou assuma uma função de confiança e passe a se dedicar a uma carreira gerencial.

Entendida a restrição para se assumir outros cargos no setor público, encontrou-se a possibilidade de se criar diferenciações a partir da configuração do cargo em um sequenciamento gradual de degraus remuneratórios e que estes correspondam ao desenvolvimento da carreira do servidor (Souza & Almeida, 2012). Nessa solução, ganha

relevância a análise de configuração de um cargo amplo ou específico. Enquanto o cargo específico é aquele formatado para o atendimento específico de determinada atribuição, o cargo amplo, conforme definiu Nunes (2010, p. 20), é aquele “que pode ser aproveitado pela Administração conforme a sua necessidade, em diversa áreas, não caracterizando desvio de função e não ‘engessando’ o cargo com apenas uma atividade”. O cargo amplo confere maiores possibilidades de encareiramento ao permitir uma maior fluidez do servidor em atribuições distintas. No desenho do cargo amplo pode-se compreender que há dentro dele distintos eixos de carreira ou trajetórias profissionais. É uma compreensão distinta da adotada no setor privado, em que vários cargos, quando específicos, compõem um eixo de carreira. No setor público, um cargo, quando amplo, pode compor distintos eixos de carreira. A Tabela 13 sintetiza as características do cargo amplo e do específico.

Cargo Amplo	Cargo Específico
Facilidade na Mobilidade	Mobilidade atrelada a gestão dos parâmetros de cada cargo
Baixo risco de obsolescência	Alto risco de obsolescência
Alta necessidade de formação	Baixa necessidade de formação (relativo)
Dificuldade de tratamentos diferenciados	Facilidade de tratamentos diferenciados
Insatisfações sindicais de tratamento único	Fortalecimento das reivindicações segmentadas por profissão
Maior complexidade na defesa jurídica	Maior complexidade na gestão técnica

Tabela 13: Cargo amplo vs. cargo específico.

Fonte: Adaptado de Souza e Almeida, 2012; Nunes, 2010; Federal, 2013 e Sicredi, 2015.

O cargo amplo, por possuir atribuições mais genéricas, ainda que dentro da mesma área de atuação, aumenta as possibilidades de alocação dos servidores em diversas atividades da organização, fazendo com que a mobilidade horizontal seja um dos principais benefícios promovido pela sua adoção (Sicredi, 2015). Com efeito, a disposição em cargos amplos prioriza um foco em responsabilidades mais macro e abrangentes, enquanto o foco dos cargos específicos tende a ser em tarefas, mais descritivas e específicas.

Por outro lado, há situações em que os cargos específicos são desejáveis. O material de análise de cargos levantados pelo Sicredi (2015) observa que o formato de cargo específico é recomendado às situações em que os cargos possuem atribuições muito específicas e que por regulamentação precisam ser desempenhadas por funcionários de determinada formação profissional. Cabe, também, naquelas ocasiões em que a organização possua um quantitativo

muito pequeno de profissionais nessas atribuições. Vale destacar que no caso dos cargos específicos, a possibilidade de estímulo a assumir atividades multitarefas e se desenvolver como um generalista fica reduzida, pois qualquer atividade desempenhada fora das atribuições definidas para o cargo caracterizaria desvio de função.

Para que os preceitos da Gestão por Competências tenham maior aplicabilidade, como a migração de eixos de carreira, é preferível que as organizações públicas adotem cargos amplos e construam as especificidades das atribuições por meio das competências técnicas, usualmente correlacionadas a áreas da organização (Dutra, 2012).

Além da discussão de amplitude do cargo, a gestão de carreira no setor público dedica atenção à forma em que se dão as movimentações na estrutura de degraus de cada cargo e na passagem de níveis de complexidade (promoções), expressas nas movimentações entre dois degraus verticais. Nesse aspecto, ganha evidência as reflexões acerca dos processos de avaliação de desempenho e os esforços em se adotar ferramentas mais objetivas, blindando a gestão de eventuais discricionariedades (Orsi & Silva, 2014; Dutra, 2012; Hipólito, 2002). Embora a intenção da busca pela objetividade seja nobre e os riscos que se buscam evitar reais, não se deve esvaziar o papel do gestor ou avaliador. É preciso garantir os princípios jurídicos e as diretrizes meritocráticas e esperar que os avaliadores ajam em sua observância. Em paralelo, pode-se realizar processos de auditoria e controle, mas é desaconselhável que se façam restrições prévias ou tolhimento de ações. Analogamente às regras de Direito Penal em que todos são inocentes até que se prove o contrário, aqui, todo avaliador é competente e justo, até que se prove o contrário.

Orsi e Silva (2014) analisam o embate de se considerar positivo ou negativo o uso das avaliações de desempenho com enfoque em desenvolvimento - as avaliações por competências - para as movimentações na carreira. Destacam que a corrente contrária a tal uso utiliza como argumento a subjetividade possibilitada das avaliações, fato que as torna vulneráveis a manipulações. Já a corrente favorável a esse uso justifica que o fato de haver vulnerabilidade não é motivo para se condenar a avaliação e que seu intuito é válido e deve ser perseguido.

Instrumentos de avaliação e ponderação do mérito para as decisões de carreira passarão, necessariamente, por alguma subjetividade. O automatismo absoluto é utopia inalcançável. A sociedade tem consciência disso à medida que adota dispositivos legais (fatores institucionais) elaborados pelo seu legislativo, mas vale-se de seu Poder Judiciário para interpretar e aplicar tais normas. Esse papel é executado por pessoas, passíveis de subjetividade, mas dotadas de

senso de justiça, equidade, princípios éticos e morais. Analogamente, as avaliações de desempenho e a consideração do mérito passarão também pelo crivo do gestor-avaliador e é preciso crer no bom senso e integridade dos avaliadores em tal processo.

Assim, a consideração do que é ou não meritocrático nas decisões de carreira não se configura como uma resposta única e universal, mas dependerá de distintos fatores como o contexto, o histórico vivenciado e as pressões externas existentes. Isso faz com que não haja uma fórmula objetiva de mensuração do mérito e sim um guia de princípios a serem observados em toda avaliação meritocrática (Barbosa, 2009). Itens que, em uma primeira análise, poderiam trazer maior objetividade à mensuração, como antiguidade, senioridade, acúmulo de certificações e diplomas, devem ser considerados de forma contextualizada, à medida que sejam de fato contributivos para uma maior performance do indivíduo. Deve-se evitar a consideração automática desses itens, sob risco deles se configurarem como critérios não meritocráticos. (Orsi & Silva, 2014).

Um dos vieses das avaliações por competências relatados por distintos pesquisadores e consolidado nos estudos de Orsi e Silva (2014) é a associação direta entre avaliação e promoção funcional, fazendo com que as notas sejam significativamente maiores (posturas lenientes) do que se a avaliação servisse apenas ao propósito de desenvolvimento. Esta situação repercute em consequências práticas que fortalecem o já apresentado discurso antimeritocrático. Sobre este ponto, Hipólito (2012) recomenda que não se deve abandonar o reconhecimento do mérito em movimentos de promoção, mas sim evitar a relação automática da avaliação de desempenho por competências ocasionando promoções.

Outro fenômeno observado é a lacuna entre a linha ideológica e a linha de execução. Esse fenômeno fica explícito quando se observa que os indivíduos aceitam os critérios meritocráticos utilizados nas avaliações por competências, mas desconfiam da forma como são aplicados, da interpretação desses critérios, da utilização honesta dos pesos e ponderações ou ainda das próprias decisões sobre a distribuição do mérito (Chaves & Cançado, 2013).

Isso ocasiona a busca por uma objetividade plena do sistema e a adoção de um automatismo que somente na superficialidade configura-se justo, deixando margem para desvios e situações desequilibradas. São os casos de aplicação de curva forçada, do esvaziamento do papel do gestor no processo de avaliação de desempenho, da escolha de critérios racionais e numéricos como escolaridade e tempo de serviço que embora permitam uma mensuração mais precisa, não traduzem efetivamente o mérito, etc.

Outro ponto que merece destaque na gestão da carreira do setor público é a repercussão ocasionada pelo condicionante de que o gestor “está gerente”, ou seja, encontra-se em condição transitória, de variabilidade da posição de chefia. Esse fato decorre da forma como foram formatados os cargos de confiança, analisados de forma mais detalhada no subcapítulo 4.1.1. Assim, devido às variações políticas, tem-se uma dificuldade ainda maior da apropriação do correto papel de avaliador de desempenho dos gestores públicos. Os servidores que detêm posições de chefia no presente temem pelo futuro, caso avaliem negativamente os seus subordinados atuais e estes venham a ser seus chefes (Barbosa, 2014). Esses condicionantes fazem não só com que a carreira do gestor seja descontínua e instável, quanto impacta, de forma ainda mais incisiva, na dificuldade dos gestores em realizar avaliações de desempenho consistentes, representando um obstáculo ao olhar meritocrático nas decisões de movimentação na carreira.

Por fim, vale destacar a importância da mobilidade na carreira do setor público tanto com os movimentos verticais, quanto com os horizontais. Nas movimentações verticais, chamadas de promoções, ocorre o reconhecimento do potencial do indivíduo em exercer atividades de níveis de maior complexidade e maiores responsabilidades funcionais. Já as movimentações horizontais, as progressões, visam reconhecer o bom desempenho do indivíduo na execução de suas atribuições atuais.

Nesse aspecto, já nos anos de 1970, Manoel Pio Correa (1975) alertava para os entraves da GRH do setor público. O pesquisador apontou problemas tanto nos desníveis salariais quando comparado com a iniciativa privada, quanto no sistema de promoções que contava apenas com as movimentações verticais, enviesando o mecanismo para uma mera premiação de bons serviços ou reconhecimento de tempo de trabalho. O autor defende o uso das movimentações horizontais para dar fôlego à carreira, ao mesmo tempo que purifica a promoção, deixando-a livre para atingir seu propósito: reconhecer a passagem de nível de complexidade. Importante diferenciar as movimentações em seu propósito para clarificar seu uso e ressaltar que, em ambas é desejável a consideração de critérios que avaliem o mérito do funcionário.

Orsi e Silva (2014) ressaltam que a prática da GRH em organizações públicas ainda é de se considerar critérios de antiguidade ou pontuações objetivas para capacitações, sem que haja relação direta com um maior desempenho profissional. Os autores ressaltam ainda que a dificuldade de se movimentar na carreira por meios meritocráticos leva o servidor a almejar funções de confiança. Isso vem gerando uma proliferação de gratificações por funções e a consequente deturpação da intenção da função de confiança. Contribuem para tal deturpação a

cultura relacional brasileira e a habilidade de se conviver com paradoxos entre o ideário formalmente disposto em normas e a prática possível, ajustada de acordo com os interesses das categorias hegemônicas.

Neste tópico foram apresentadas as questões da gestão de carreira no setor público brasileiro, desde suas peculiaridades em relação ao setor privado, passando pelas reflexões de formatação de cargo amplo ou específico, que ganha uma relevância ainda maior no contexto da GRH pública em que a carreira se dá dentro de apenas um cargo. Apresentou-se também as reflexões acerca das dificuldades de aplicação e utilização das avaliações de desempenho por competências para decisões de movimentações.

## 2.5 Síntese da Revisão da Literatura

Com este referencial teórico, buscou-se coletar conceitos e teorias que possibilitem a análise das experiências de utilização de critérios meritocráticos nas movimentações na carreira, revelando a obtenção ou não do êxito e a influência dos fatores institucionais na valorização do mérito.

Os conceitos e autores utilizados encontram-se sintetizados na Tabela 14.

Conceito	Definição
Meritocracia	Um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um (Barbosa, 2003).
Gestão de Recursos Humanos (GRH)	A Gestão de Recursos Humanos compreende a coordenação de todas as atividades que interferem no comportamento dos indivíduos, nos seus esforços de formular e implementar as necessidades estratégicas do negócio (Boxal & Purcell, 2011).
Gestão Estratégica de Recursos Humanos (GERH)	É a coordenação e a congruência das práticas de RH, a fim de formular e implementar a estratégia da organização, alinhando o GRH ao seu contexto social, setorial e organizacional (Wright, 1992).
Modelo competitivo de RH	Confere ênfase na visão contingencial e dá enfoque às competências e ao conhecimento dos empregados, vistos como parceiros que contribuem para o sucesso do negócio (Fischer, 1988; Fischer, 2002).
Modelo Integrado por Competências	Modelo <sup>10</sup> calcado na identificação de competências, níveis de complexidade e eixos de carreira:  Competências: é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e social ao indivíduo (Fleury & Fleury, 2000) .  Níveis de complexidade: estágios graduais de desenvolvimento presentes no desempenho de uma atividade e que indicam estágios de maturidade (Dutra, 2004).  Eixos de Carreira: representação de um caminho natural de desenvolvimento de carreira para os profissionais, consistindo em agrupamentos de funções de natureza de trabalho semelhantes que refletem os processos fundamentais existentes na organização (Dutra, 2001).
Abordagem Contingencial de GERH	Não existem melhores práticas. Seu efeito depende de terceiras variáveis como estratégia corporativa ou ambiente interno e externo (Martín-Alcázar, et al., 2005).
Fatores Institucionais	As restrições criadas pelo homem para dar forma às interações humanas condicionam as organizações a adotarem determinadas práticas (North, citado por Kishtainy, 2013). É um processo social em que os indivíduos aceitam a realidade social, independente das suas próprias visões (Scott, citado por Wright, 1992) e as organizações sofrem pressões para adquirir e manter a legitimidade em relação ao meio (Brookes et al., 2011). Assim,

<sup>10</sup> Há distintos modelos de gestão por competências. Adotou-se o descrito acima por ter sido o utilizado no caso em estudo.

Conceito	Definição
	se configuram como imposições normativas ou composições políticas de Estado que obrigam e condicionam as organizações a forçosamente adotarem determinadas práticas.
Gestão de Carreira	Procedimentos voltados para a conciliação da perspectiva organizacional e do trabalhador a respeito das sequências de posições ocupadas e de trabalhos realizados durante a vida profissional (London & Stumpf, 1982).
Estrutura de Carreira	Ordenação sistêmica de degraus de desenvolvimento que permitem um olhar evolutivo de carreira. Compreende os elementos: Horizonte de Carreira (quantidade de degraus escalonados verticalmente e horizontalmente), Ascensão e Mobilidade (critérios que definem a forma como as pessoas poderão se movimentar ao longo dos horizontes estabelecidos) e Estrutura de Remuneração (valores remuneratórios de cada posição na carreira) (Dutra, 1996).

Tabela 14: Definições constitutivas dos conceitos e autores utilizados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como foi apresentado neste capítulo, as principais referências teóricas que orientarão este trabalho são a meritocracia, a gestão estratégica de recursos humanos e, mais especificamente as práticas de gestão de carreiras orientadas por competências. Adota-se como marco teórico a abordagem institucional de recursos humanos, o que implica analisar os fatores institucionais que interferem na adoção de critérios mais ou menos meritocráticos nas decisões inerentes às práticas de carreira.

Considera-se a meritocracia como um valor inerente às concepções de burocracia weberiana (Barbosa, 2003), que pode ser aplicado às práticas de gestão de pessoas e que é condicionado por fatores institucionais (Brookes et al., 2011) e pela vontade dos gestores. A gestão estratégica de RH é vista aqui como um conjunto de políticas e práticas orientadas a apoiar a estratégia organizacional, considerando o contexto existente. E parte deste constructo a gestão de carreiras, um conjunto de procedimentos que visa o desenvolvimento e a sucessão dos profissionais ao longo da sequência de trabalhos realizados em suas vidas laborais (Dutra, 1996).

O contexto em que será analisado esse fenômeno é o setor público brasileiro, cuja formação e evolução, geraram algumas peculiaridades que, na opinião de vários autores, dificultam a adoção de critérios meritocráticos (Barbosa, 1992; Orsi & Silva, 2014; Pacheco, 2010; Paixão et al., 2014; Carvalho, 2000). Ao fim da pesquisa, espera-se que os achados contribuam com os estudos de meritocracia no setor público ao evidenciar os fatores institucionais que atuam de forma mais incisiva, facilitando ou dificultando a adoção dos critérios meritocráticos, apontar como ocorrem tais influências e por que os fatores dificultam ou facilitam tal aplicação, instigando novas pesquisas no assunto.

### 3. METODOLOGIA

O objetivo desta pesquisa enquadra-se no tipo de estudo que Martins e Theóphilo (2007) consideram de um estudo quantitativo, numérico e estatístico, necessitando de “descrições, compreensões, interpretações e análises de informações, que não são expressas em números ou passíveis de mensuração” (Martins & Theóphilo, 2007, p. 135). São as nomeadas pesquisas qualitativas. A pergunta-problema do tema em estudo concentra-se no “como” e no “por que” ocorrem as tentativas de implantação da meritocracia na carreira pública. Importa muito mais estudar o a descrição e o processo do fenômeno da aplicação de critérios meritocráticos na carreira do que meramente seus resultados e produtos.

Uma pesquisa qualitativa, segundo Uwe Flick (2009, p. 8), busca

“entender, descrever e, às vezes explicar os fenômenos sociais ‘de dentro’ de diversas maneiras diferentes. .... As interações e documentos são considerados como forma de constituir, de forma conjunta (ou conflituosa), processos e artefatos sociais. Todas essas abordagens representam formas de sentido, as quais podem ser reconstruídas e analisadas com diferentes métodos qualitativos que permitem ao pesquisador desenvolver modelos, tipologias, teorias como formas de descrever e explicar as questões sociais. ”

Pelos aspectos essenciais de uma pesquisa qualitativa, Flick (2004) recomenda que ela seja utilizada quando se tem um objeto de estudo de grande complexidade, de difícil redução a variáveis únicas e demandante de estudos em sua totalidade de seu contexto diário: é o caso da aplicação dos critérios meritocráticos na carreira do servidor.

Justificada a aplicação de uma pesquisa qualitativa, cabe agora, selecionar, dentre os distintos métodos, aquele que melhor se aplica ao caso. Yin (2010) cita que a escolha pelo método mais adequado dependerá de três condições: o tipo de questão de pesquisa, o controle que o investigador tem sobre os eventos comportamentais reais e o enfoque sobre os fenômenos contemporâneos em oposição aos históricos.

Analisando-se tais condições, Yin (2010) recomenda a aplicação de estudo de caso quando se busca responder questões do tipo “como” e “por que”.

Para o tema em estudo, identificam-se duas limitações do método de estudo de caso: o risco de falta de rigor metodológico e a pouca base para generalização. A primeira é inerente ao método e requer estruturação e execução precisa deste planejamento metodológico. A segunda limitação advém do fato de que as instituições em estudo retratam uma situação particular de instituições

do Governo do Estado do Espírito Santo: os fatores institucionais específicos vigentes a essa realidade, a forma como legitimaram o entendimento do mérito e o processo com que implantaram a gestão de carreira por competências. Os achados, portanto, não poderão ser automaticamente generalizados a toda a gestão em organizações públicas, mas sim indicativo e estímulo para novas pesquisas

Yin (2010), em sua obra sobre o método de estudo de caso, apresenta as fases desse método, afirmando ser ele linear, mas também iterativo, ou seja, feito ou repetido muitas vezes. A seguir, apresenta-se cada etapa de um estudo de caso, contextualizado ao objeto da pesquisa. O Apêndice A o sequenciamento das atividades desta pesquisa.

### 3.1 O Plano

O primeiro passo é o estabelecimento do plano, que compreende a identificação da questão de pesquisa, seu objetivo geral e objetivos específicos, retratado na Tabela 15.

Questões de pesquisa	Tema: A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo de caso sobre o uso da gestão de desempenho nas movimentações de carreira.
Pergunta-problema	Quais são os fatores que interferem nos resultados das tentativas de implantação de práticas meritocráticas orientadas por competências na gestão de carreira de instituições do setor público brasileiro?
Objetivo Geral	Realizar uma análise crítica de casos de implantação de práticas de gestão de carreira por competências no setor público, analisando o quanto se aproximam ou se distanciam dos princípios meritocráticos a partir dos quais são originalmente concebidas.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstituir o percurso da literatura mais fundamental sobre gestão por competência e por desempenho buscando identificar seus princípios meritocráticos;</li> <li>• Identificar projetos que declarem explícita ou implicitamente ter o objetivo de implantar práticas meritocráticas de gestão de carreira por competência e por desempenho em instituições do setor público brasileiro;</li> <li>• Investigar como a gestão de carreira por competências e por desempenho e carreira por competências (configuração de práticas) se relaciona com o modelo de Gestão de Recursos Humanos das instituições pesquisadas;</li> <li>• Identificar a influência dos fatores institucionais, limitando ou possibilitando a adoção de critérios meritocráticos na formulação da gestão de carreira por competência e por desempenho; e</li> <li>• Analisar o quanto as práticas e os resultados que prevaleceram com a implantação dos projetos correspondem ou não aos princípios da ideologia meritocrática, revelando se houve ou não uma real incorporação destes princípios na prática da gestão de carreira por competências e por desempenho.</li> </ul>

Tabela 15: Questões da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Encontra-se também, na etapa do plano, a decisão sobre o uso do método de estudo de caso, como o mais adequado à pesquisa. Por fim, nesta etapa ocorre também o levantamento e

compreensão dos seus pontos forte e limitações, de modo que o pesquisador aplique o estudo de caso, potencializando suas fortalezas e se precavendo de suas limitações. Essas reflexões foram realizadas no início deste capítulo de metodologia.

### **3.2 O Projeto**

O projeto de pesquisa, segundo Yin (2010) compreende “a lógica que vincula os dados a serem coletados (e as conclusões a serem tiradas) às questões iniciais do estudo. É no projeto que se encontra definida a unidade de análise e os prováveis casos para estudo: as tentativas de aplicação de critérios meritocráticos na gestão de carreira por competências, no setor público brasileiro.

O estudo de caso analisou instituições do Governo do Estado do Espírito Santo, buscando-se investigar como três contextos distintos fizeram uso da mesma norma institucional de carreira, no caso, a Secretaria de Gestão de Recursos Humanos – SEGER, a Secretaria da Saúde - SESA e a Secretaria de Agricultura- SEAG. A opção por estudar o Governo do Estado do Espírito Santo se justifica pelo movimento sistêmico e estruturante que a SEGER imprimiu a todo o Estado, explicitando em normas estaduais a adoção de uma gestão de carreira por competências comum a todas as instituições do executivo estadual. Quanto à escolha da SEGER como ambiente de estudo, se deu por ela consistir no Órgão responsável pela implantação do projeto, contendo o histórico das ações, as intenções, bem como os esforços de condução dos avanços em gestão de carreira. Quanto à escolha das outras duas Secretarias, elas se justificam por terem sido as pioneiras na adoção da gestão de carreira por competências e conseqüentemente possuírem um tempo maior entre a implantação e o momento atual, possibilitando maiores análises da experiência de implantação e suas conseqüências.

Frente o exposto, pode-se identificar a proposta de pesquisa como um estudo de caso único e integrado (Yin, 2010) pois, parte da mesma base normativa institucional válida para todos os órgãos do Executivo Estadual do Espírito Santo, e passa a considerar unidades múltiplas de análise. Cabe a cada instituição realizar sua tentativa de aplicação de forma única, resvalando em desafios e conseqüências específicas.

Por fim, deve constar nessa etapa a definição dos procedimentos para se manter a qualidade do estudo de caso. Isso ocorre por meio de quatro condições críticas relacionadas à qualidade do projeto, chamadas de testes de casos (Yin, 2010). Essas quatro condições críticas encontram-se relacionadas e correlacionadas com o objeto de pesquisa, na Tabela 16.

Condições Críticas	Tema: meritocracia aplicada a decisões de carreira em instituições do setor público brasileiro
Validade do Constructo: identificação das medidas operacionais corretas para os conceitos estudados.	Resgate dos conceitos e teorias utilizados (Tabela 14).
Validade Interna: busca do estabelecimento da relação causal pela qual se acredita que determinadas condições levem a outras condições.	A relação causal do estudo encontra-se na análise dos fatores institucionais que afetam as tentativas de aplicação de critérios meritocráticos na carreira, facilitando ou dificultando tais aplicações.
Validade Externa: definição do domínio para o qual as descobertas do estudo podem ser generalizadas.	Como o estudo será nas regras de carreira aplicadas aos órgãos do Executivo Estadual do ES, focando-se em três Secretarias, ao fim, busca-se ter a generalização dos resultados a todos os órgãos do Executivo Estadual do ES.
Confiabilidade: demonstração de que as operações de um estudo podem ser repetidas, com os mesmos resultados.	Para tanto, são essenciais a documentação e o registro de cada passo da pesquisa. Ao longo desta pesquisa, houve relato detalhado dos tipos de fontes acessadas (documentos e gestores via entrevistas), a maneira como foram acessados, o tempo disponibilizado para tal atividade e as ferramentas de trabalho utilizadas.

Tabela 16: Condições críticas para a qualidade do projeto.

Fonte: Adaptado de Yin, 2010.

### 3.3 A Preparação

Yin (2010, p. 92) afirma que esta etapa tem o propósito de “ampliar as habilidades como investigador, treinar para o estudo de caso específico, desenvolver o protocolo, conduzir um caso-piloto e obter aprovação para a proteção dos sujeitos humanos”. Ela se inicia com as habilidades anteriores do pesquisador. No caso em questão, a experiência do autor da dissertação como consultor em projetos de reestruturação de políticas de gestão de pessoas no setor público, tendo inclusive prestado consultoria às instituições em estudo pode se configurar como um benefício à preparação, denotando experiência e conhecimento dos casos em questão, além de maior facilidade de acesso aos documentos e gestores a serem consultados.

Porém, o mesmo fato chama a atenção para o cuidado com a imparcialidade que toda pesquisa científica requer. Será preciso atenção especial a este ponto, incutindo o caráter reflexivo e crítico, evitando-se posturas de defesa ou justificativas, as leituras enviesadas, por parte do pesquisador, da forma como foram implantados os critérios meritocráticos. Krippendorff (2004) cita outras qualidades requeridas ao pesquisador: que ele seja um bom ouvinte, saiba exercitar a adaptabilidade e flexibilidade e tenha uma noção clara dos assuntos em estudo.

É na preparação que se produz os instrumentos de apoio à coleta: seja o roteiro de entrevista semiestruturado que será utilizado no contato com os gestores, seja o formato de consulta aos documentos normativos de carreira e norteadores da estratégia dos órgãos em estudo.

Os roteiros de entrevistas (Apêndice B) foram formatados a partir do entendimento de Uwe Flick (2009, p. 78, p. 86) acerca de entrevista episódica, método que combina perguntas e narrativas para tratar de uma questão específica. Em suma, uma entrevista episódica apresenta perguntas que visam diferentes tipos de dados:

- Narrativa de situações em diferentes níveis de concretude;
- Repisódios, como situações que ocorrem regularmente, não mais com base em referência local e temporal;
- Exemplos, que são abstraídos de situações concretas, e metáforas também cobrindo clichês e estereótipos;
- As definições subjetivas (de mérito) pelas quais se pergunta explicitamente;
- Ligadas a elas, declarações argumentativo-teóricas, por exemplo, explicações de conceitos e suas relações (meritocracia, cargo de confiança, papel do gestor, carreira dos servidores).

É também nesta etapa que se formula a proteção dos sujeitos humanos. No objeto em estudo, prevê-se o pedido formal da permissão para a pesquisa à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER (Apêndice C), além da redação de termos de confidencialidade a ser assinado pelo pesquisador, de modo a garantir respostas sinceras, segurança e confidencialidade nas entrevistas. A mesma postura foi adotada nos casos em que o pesquisador teve acesso a documentos confidenciais.

### **3.4 A Coleta**

Yin (2010) afirma que a coleta pode se dar por meio de seis fontes: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Na pesquisa proposta, foram utilizadas a análise documental e entrevistas e seguiram o protocolo do estudo de caso, especificado na etapa de preparação. O Anexo B discorre sobre os pontos fortes e fracos das duas fontes de dados a serem utilizadas.

Importante que se faça um encadeamento de evidências, correlacionando-as com a questão e os objetivos de pesquisa formulados. A tabela, abaixo, apresenta as diferentes fontes de dados e suas respectivas especificações.

Fonte de dados	Especificação
A – Pesquisa Bibliográfica: revisão da literatura da dissertação	Revisão da Literatura da dissertação “A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo de caso sobre o uso da gestão de desempenho nas movimentações de carreira”.
B – Normas gerais regulamentadoras da carreira	Constituição Federal 1988 Lei Federal 8.429/92 (improbidade) Lei Federal 8.745/93 (contratação por tempo determinado) Constituição Estadual do ES 1989 Lei Complementar 46/94 (Estatuto do Servidor Público) Lei 3043/75 (Reforma Adm. do ES) Lei Complementar 92/1996 (assiduidade e tempo de serviço) Decreto 2554 (aval. desempenho estágio probatório)
C – Documentos sobre princípios e estratégias	Plano de Desenvolvimento do ES para 2025 Plano Estratégico do Governo do ES 2011-2014 Alinhamento Estratégico da SEGER 2011 -2014
D – Relatórios técnicos do projeto de implantação de gestão por competências	Relatório de Diagnóstico (P1-I) Relatório de Oportunidades de Melhoria (P2-I) Relatório de Ajustes na Estrutura de Carreira (P2-II) Relatório de Políticas (P3-I) Relatório de Arcabouço Legal (P4-I) Relatório de Diretrizes Gerais para Carreira e Remuneração (P6-IV)
E - Normas regulamentadoras da carreira criadas pelo projeto ou em decorrência dele	Lei Complementar 640 (regras de promoção por seleção) Lei Complementar 637 (política de gestão de pessoas) Lei Complementar 519/12 (remuneração por subsídio) Lei Complementar 633/12 (cargo de analista do executivo) Lei Complementar 634/12 (subsídio no quadro permanente) Lei Complementar 635/12 (especialista em políticas públicas) Lei Complementar 636/12 (promoção por senioridade) Lei Complementar 639/12 (rem subsídio SESA) Decreto 3133/12 (aval. desempenho individual) Decreto 3264/13 (alterar decreto 3133)
F – Entrevistas com gestores da SEGER	<u>Entrevista (SEGER):</u> Kátia Cyrlene de Araújo Vasconcelos – Subsecretária de Estado de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas – SUBGED.  <u>Entrevista (SEGER):</u> Heyde dos Santos Lemos – Gerente de Carreira e Desenvolvimento do Servidor – GECADS. Foi analista e integrou a equipe de coordenação do projeto, na época de sua condução.  <u>Entrevista (SEGER):</u> Angélica Maria Torres – Analista do Executivo da Gerência de Carreira e Desenvolvimento do Servidor – GECADS. Foi analista e integrou a equipe de coordenação do projeto, na época de sua condução.
G – Entrevistas com gestores das instituições	<u>Entrevista (SEAG - IDAF):</u> Josicleia Zanelato – Responsável pela Gestão de Desempenho do IDAF Acompanhou a equipe do projeto e participou dos grupos de modelagem.  <u>Entrevista (SEAG - IDAF):</u> Wagner Rocha – Chefe de Recursos Humanos do IDAF Vivenciou a implantação do projeto, participou dos grupos de modelagem e atua como gestor na aplicação das novas práticas de gestão de carreira.  <u>Entrevista (SEAG - INCAPER):</u> Hildeneia Ribeiro Patrício – Responsável pela Gestão de Desempenho do INCAPER Acompanhou a equipe do projeto, participou dos grupos de modelagem.

Fonte de dados	Especificação
	<p><u>Entrevista (SEAG - INCAPER):</u> Janaina Paulino – Analista de Recursos Humanos do INCAPER Acompanha a aplicação das novas práticas de gestão de carreira.</p> <p><u>Entrevista (SEAG - INCAPER):</u> Dr. José Aires Ventura – Chefe da área de pesquisa do INCAPER Vivenciou a implantação do projeto, participou dos grupos de modelagem e atua como gestor na aplicação das novas práticas de gestão de carreira.</p> <p><u>Entrevista (SESA):</u> Fátima Sardenberg – Responsável pela Gestão de Desempenho da SESA. Acompanha a aplicação das novas práticas de gestão de carreira.</p>

Tabela 17: Especificação das fontes de dados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.5 A Análise

Esta etapa consiste “no exame, na categorização, na tabulação, no teste ou nas evidências, recombinações de outra forma, para tirar conclusões baseadas empiricamente” (Yin, 2010, p. 154). Configura-se como uma das etapas mais difíceis do estudo de caso porque suas técnicas ainda não foram bem definidas. Para garantir uma estratégia analítica geral Yin (2010) recomenda o uso de quatro estratégias:

- Contar com proposições teóricas – é o resgate dos objetivos originais do projeto, as questões de pesquisa ensejadas por eles, as revisões da literatura e as novas hipóteses. Do objeto de pesquisa tem-se o estudo das tentativas de aplicação de critérios meritocráticos nas movimentações na carreira do servidor público e fatores institucionais que influenciam tal aplicação.
- Desenvolver a descrição do caso – é a estruturação descritiva dos tópicos a serem abordados na pesquisa e que permite uma organização lógica e uma apresentação sistêmica dos dados coletados.
- Utilizar dados quantitativos e qualitativos – a combinação dos dois tipos de dados auxilia no enriquecimento da pesquisa. No tema tratado, foram coletados dados quantitativos quanto aos percentuais de progressões e promoções na carreira concedidos tanto por critérios meritocráticos, quanto por critérios não meritocráticos, o tempo na evolução da carreira, o número de degraus possíveis de se avançar em uma movimentação meritocrática e a amplitude da carreira. Quanto aos dados qualitativos, vieram das percepções de justiça e equidade, dos pleitos de ajustes e do grau de satisfação dos servidores em relação às normas de carreira vigentes, dados coletados pelas entrevistas.

- Pensar sobre explicações rivais – é considerar perspectivas contrastantes às hipóteses formuladas. Na pesquisa sobre meritocracia na carreira, implica em observar se as consequências das tentativas de uso de critérios meritocráticos possuem, de fato, relações causais com os fatores institucionais previamente elencados.

Por fim, nesta etapa deve-se ter atenção especial para a separação entre dados coletados e as interpretações, para que se garanta o caráter empírico e possibilite que o pesquisador observe a imparcialidade requerida.

### **3.6 O Compartilhamento**

Esta é a última etapa de um estudo de caso e compreende a divulgação dos resultados e constatações. Yin (2010) ressalta a importância de se definir com precisão o público que acessará tais resultados, o desenvolvimento de uma estrutura composicional lógica e atraente, com materiais textuais e visuais, a apresentação de evidências suficientes para que o leitor alcance suas próprias conclusões e a revisão exaustiva do rascunho do relatório pelo pesquisador e por terceiros para que este fique bem redigido. Para esta pesquisa, define-se o público-alvo do relatório como: a) os gestores responsáveis pela formulação das políticas de carreira das instituições pesquisadas, b) os gestores dessas instituições, c) seus servidores, d) profissionais responsáveis por formular carreira em órgãos do setor público, e) o comitê de dissertação e f) a comunidade acadêmica interessada nos temas: meritocracia e carreira no setor público.

A Tabela 18, a seguir, apresenta a relação do referencial teórico, suas questões de pesquisa e as respectivas técnicas e fontes de dados que foram utilizados nesta pesquisa:

Referência Teórica	Questão de pesquisa	Técnicas e Fontes de dados						
		A	B	C	D	E	F	G
Meritocracia	Qual o percurso da literatura sobre gestão por competências e por desempenho? Quais são seus princípios meritocráticos?	✓						
Burocracia weberiana	Quais projetos declaram explícita ou implicitamente ter o objetivo de implantar práticas meritocráticas de gestão de carreira por competência e por desempenho em instituições do setor público brasileiro?			✓	✓			
Gestão de Recursos Humanos (GRH)	Como a gestão de carreira por competência e por desempenho (configuração de práticas) se relaciona com o modelo de GRH das instituições pesquisadas?							
Gestão Estratégica de Recursos Humanos (GERH)								
Modelo competitivo de RH		✓	✓	✓	✓			
Modelos meritocráticos de RH: calculativo e colaborativo								
Abordagem Contingencial de GERH	Como se deu a influência dos fatores institucionais, limitando ou possibilitando a adoção de critérios meritocráticos na formulação da gestão de carreira por competências e por desempenho?			✓	✓	✓	✓	✓
Abordagem Institucional								
Gestão de Carreira por Competências	Quanto as práticas e os resultados que prevaleceram com a implantação dos projetos correspondem ou não aos princípios da ideologia meritocrática?	✓				✓	✓	✓
Meritocracia								
A – Pesquisa Bibliográfica B – Normas gerias regulamentadoras da carreira C – Documentos sobre princípios e estratégias da instituição e das diretrizes formais de gestão de Recursos Humanos D – Relatórios técnicos do projeto de implantação de gestão de desempenho por competências E – Normas regulamentadoras da carreira criadas pelo projeto ou em decorrência dele F – Entrevistas com gestores da SEGER G – Entrevistas com gestores das instituições								

Tabela 18: Referências teóricas, questões de pesquisa e técnicas e fontes de dados aplicados.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.7 Cronograma das atividades de pesquisa

A tabela abaixo apresenta o cronograma das atividades realizadas no desenvolvimento desta dissertação.

Atividades	2014	Jan 15	Fev 15	Mar 15	Abr 15	Mai 15	Jun 15	Jul 15	Ago 15	Set 15	Out 15	Nov 15	Dez 15	Jan 16	Fev 16	Mar 16	Abr 16	Mai 16	Jun 16	Jul 16	Ago 16	Set 16	
<b>Escolha do Orientador</b>	■																						
<b>Projeto da dissertação</b>		■	■	■																			
Definição do Problema					■																		
Revisão bibliográfica						■	■	■	■	■	■												
Metodologia da Pesquisa											■	■	■										
<b>Exame de Qualificação</b>												30.11											
<b>Elaboração da dissertação</b>							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Levantamento de dados														■	■	■	■						
Análise dos dados / resultados																■	■	■	■				
Redação Final																			■	■			
<b>Depósito da Dissertação</b>																					■		
<b>Banca de defesa</b>																							■

Tabela 19: Cronograma de pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4. O ESTUDO DE CASO

A presente dissertação se propõe a analisar a tentativa de implantação da gestão de desempenho por competências aplicada à gestão de carreira, mais especificamente, nas decisões de movimentações de carreira dos servidores do Executivo Estadual do Estado do Espírito Santo. O Estado do ES compreende uma área de 46.078 km<sup>2</sup>, com uma população de 3.578.067 e um PIB nominal de R\$ 69,5 bilhões (Governo do Estado do Espírito Santo, 2010). A economia do Espírito Santo baseia-se na agricultura, pecuária e mineração. Na agricultura, o produto tradicional é o café, cuja cultura orientou a ocupação de todo o território capixaba. Seguem-se a ele, em ordem de importância, as culturas de milho, banana, mandioca, feijão, arroz e cacau. Quanto à pecuária, dedica-se à criação de bovinos, de gado de corte na região norte e na região sul, pecuária leiteira, ambos abastecendo o próprio Estado e o do Rio de Janeiro. E a mineração é setor de destaque no estado, rico em minerais (calcário, mármore, manganês, ilmenita, bauxita, zircônio, monazitas) e petróleo. Seu parque industrial compreende empresas como: Companhia Vale do Rio Doce, ArcelorMittal, Samarco, Aracruz Celulose, Fertilizantes Heringer, Escelsa, Garoto e Sol Coqueria (Governo do Estado do Espírito Santo, 2010).

A estrutura do governo do Espírito Santo compreende o governador, o vice-governador e 26 secretarias, sob coordenação do governador. Além das secretarias, há ainda autarquias, empresas públicas e fundações, que auxiliam na gestão das políticas relativas a cada secretaria (Anexo C). O total de servidores do poder executivo do Espírito Santo é de 91.421, sendo 56.099 servidores ativos e 35.322 pensionistas e aposentados<sup>11</sup>.

Até 2010, o que se verificava como prática de gestão de pessoas do governo do Estado do ES era uma atuação eminentemente cartorial, sem uma estrutura organizacional adequada para o desenvolvimento de seus processos. A organização dos cargos e carreiras nessas secretarias ocorriam de forma atomizada e isolada, coexistindo tanto a situação de secretarias com cargos ligados diretamente a elas, quanto quadros transversais, ligados à SEGER e alocados nas distintas secretarias para execução de suas atribuições. Perante tal situação, o governo do Estado do Espírito Santo realizou um projeto de formulação da Política de Gestão de Pessoas em 2011/2012 e, dentre as distintas ações previstas, havia a intenção de reformular a gestão de carreira, adotando critérios meritocráticos. Essa intenção advinha da necessidade de uma

---

<sup>11</sup> Dados coletados em entrevista com gestor da SEGER.

reestruturação da gestão para responder às atribuições e tarefas apresentadas pela Constituinte de 1988: “exigindo-se um melhor desempenho governamental no plano econômico (favorecendo a competitividade dos mercados locais), no plano social (oferecendo condições para garantia da equidade e da harmonia) e no plano político-administrativo (desenvolvendo suas capacidades gerenciais e de relacionamento institucional)” (SEGER, 2011, p. 1).

Essas evidências, explícitas na Constituição Federal de 1988, apontaram para a necessidade de se profissionalizar a gestão de pessoas e estimularam a execução do projeto prioritário de “formulação e implantação de uma política de gestão de pessoas”. Segundo o documento de termo de referência, que formalizou a contratação do projeto (SEGER, 2011), buscava-se reestruturar e modernizar a gestão de pessoas, por meio do desenvolvimento e da gestão de competências, de forma a disponibilizar servidores qualificados e remunerados adequadamente, capazes de dotar o Estado da agilidade requerida para a consolidação das práticas gerencialistas.

A Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER identificou as seguintes características que justificavam uma iniciativa de mudança (SEGER, 2011; FIA, 2011):

- Ausência de uma Política de Gestão de Pessoas com os processos estruturados;
- Carreiras criadas desassociadas do negócio da instituição;
- Implantação do modelo de Remuneração por subsídio, sem uma política de manutenção/motivação para as pessoas;
- Falta de Matriz de competências dos cargos, o que dificulta o processo de avaliação de desempenho, a estruturação dos concursos, a elaboração de um plano de Treinamento e de Capacitação setorial;
- Diferenças salariais injustificadas, provocando mobilização das associações e sindicatos;
- Divergências nas regulamentações das Carreiras do Poder Executivo Estadual Direta e Indireta, levando o Estado a ser concorrente dele mesmo;
- Alto índice de evasão das carreiras criadas mais recentemente; e
- Progressão por antiguidade, **não havendo meritocracia no processo.**

Para auxiliar a SEGER no desenvolvimento do projeto, optou-se pelo apoio de uma consultoria reconhecida pelo mercado por sua especialização em projetos dessa natureza.

Embora a análise documental abarque legislações válidas para todas (ou para a maioria) das carreiras dos servidores do Executivo Estadual do Governo do Espírito Santo, o enfoque das

entrevistas ocorreu em três Secretarias: SEGER, SESA e SEAG, conforme explicitado no capítulo 3, de metodologia.

A SEGER é a secretaria responsável pela gestão dos recursos humanos do governo executivo estadual do Espírito Santo. Entre suas atribuições encontram-se: elaborar estudos especiais para reformulação de políticas no Estado, no âmbito de sua competência; planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de recursos humanos, folha de pagamento, concessão de vantagens e benefícios, de administração geral e patrimônio; o controle da gestão de liquidação das empresas públicas estatais; promover e executar as políticas e diretrizes afetas à modernização institucional no âmbito da Administração Pública estadual; controlar as despesas de custeio no âmbito da Administração Pública Estadual; administrar as atividades relativas à licitação e contratação firmadas pela Administração Pública Direta, Autárquica e Funcional, inclusive pregões; orientar tecnicamente e normativamente os grupos de Administração e de Recursos Humanos (SEGER, 2016).

Desse modo, é a secretaria responsável por formular política de carreiras e gerenciar suas ferramentas de gestão. É comum ter em seu quadro de servidores, cargos transversais, amplos e de atuação generalista, geralmente administrativa, que embora sejam da SEGER, possam estar lotados em outras secretarias, exercendo suas atribuições.

A SESA tem como missão prover ações e serviços para a atenção integral à saúde da população, com qualidade, por meio de redes de atenção resolutivas, gestão eficiente dos recursos e desenvolvimento regional. Tem como competências: exercer a condução da política do Sistema Estadual de Saúde e o papel de autoridade sanitária no território; garantir a regulação e organização da atenção à saúde; promover atividades relacionadas à administração e ao financiamento da atenção à saúde; estabelecer ações estratégicas na política de comunicação da pasta; promover a harmonização, modernização, mediação das relações e integração do Sistema Único de Saúde - SUS/ES; coordenar as ações estratégicas e a carteira de projetos prioritários e estruturantes (SESA, 2016).

Secretaria da Saúde foi escolhida para o piloto da implantação por conviver com situações bastante atípicas e pontuais, configurando-se como uma das secretarias mais complexas para recepcionar a política de gestão de pessoas e a nova gestão de carreira por competências. A argumentação era de que se o projeto conseguisse contemplar a SESA, ele conseguiria contemplar qualquer outra secretaria. Suas características que lhe conferiam complexidade:

distintos quadros de carreira, seja advindo de cargos da SEGER ou da própria SESA, distintas rubricas remuneratórias, grande dispersão de unidades, gerando desafios na gestão de carreira e adoção de ferramentas uniformes de mensuração de desempenho, forte relacionamento com posições terceirizadas, tornando ainda mais complexa a gestão de desempenho.

A SEAG, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca se configura com as funções de promover, coordenar, orientar, estimular e regular: as atividades agropecuárias, da pesca e da aquicultura; os estudos, levantamentos e análise de interesse para o desenvolvimento agropecuário, pesqueiro e aquícola no Espírito Santo; a elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento do setor agrícola, agrário, pesqueiro e aquícola do Estado; a execução da política de desenvolvimento florestal e de preservação, conservação e recuperação de recursos naturais renováveis no âmbito do Estado, dentro da área de sua competência; a execução da política de controle, fiscalização, defesa sanitária vegetal e inspeção, assim como a fiscalização e a defesa sanitária dos produtos de origem animal; as ações de política fundiária, a execução dos projetos, integrada com o Plano Nacional de Reforma Agrária; e desenvolver outras ações voltadas à Promoção e do Desenvolvimento Rural Sustentável no Espírito Santo (SEAG, 2016).

A SEAG possui dois Institutos ligados a ela: o IDAF – Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo e o INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural. Seu quadro de servidores é composto de servidores do quadro da SEGER, alocados nas Secretaria e respectivos institutos. Foi escolhida como a segunda secretaria a ter prioridade na implantação por conviver com órgãos da administração indireta. Esse fato traz a complexidade de se formular gestão de carreira que seja válida para a gestão de servidores na administração indireta e também pelo fato desses institutos já terem ferramentas mais consolidadas e específicas de gestão de carreira, havendo o desafio de migração e aceitação para uma ferramenta mais genérica, válida a todos os servidores do estado.

A seguir, são apresentadas as análises documentais e as análises das entrevistas realizadas. Para respeitar um sequenciamento lógico e melhor entendimento do desenvolvimento do projeto, a análise realizada neste capítulo é apresentada em três blocos: o primeiro, 4.1, que apresenta o contexto de fatores institucionais existentes no início da formulação do projeto; o segundo bloco, 4.2, que se debruça sobre os relatórios do projeto, evidenciando as intenções e premissas que ele detinha; e um terceiro bloco, 4.3, de resultados do projeto, que explicita as normas criadas pelo projeto e a percepção dos gestores quanto às novas práticas de gestão de carreira.

Para os subcapítulos seguintes, vale lembrar que um dos objetivos da análise foi o de identificar o quanto os fatores institucionais se configuram como facilitadores ou dificultadores da implantação de critérios meritocráticos para gestão de carreiras. Para tal vale resgatar a definição constitutiva do institucionalismo: que se caracteriza pelo estudo das imposições normativas ou composições políticas de Estado que obrigam e condicionam as organizações a forçosamente adotarem determinadas práticas. Referem-se a arcabouços legais e a sistemas de relações laborais negociados (Hall & Soskice, citado por Brookes et al 2011). Assim, adotou-se uma definição operacional de fatores institucionais, que permitirá identificá-los na análise das normas, documentos estratégicos e relatos em entrevistas. Ao longo deste capítulo, serão destacados os fatores institucionais encontrados e ao final será feita uma análise do tipo de influência por ele exercida nas decisões sobre as práticas de gestão de RH e de carreiras em particular. Optou-se por utilizar três possíveis tipos de influência, assim, a análise de conteúdo dos documentos que apresentam os fatores institucionais identificados poderá concluir que eles são (1) **facilitadores** de práticas meritocráticas, (2) **dificultadores** de sua implantação ou ainda podem ser considerados (3) **gerenciáveis**. A categoria “**gerenciáveis**” será aplicada aos fatores institucionais que, por não facilitar ou dificultar o caráter meritocrático da prática na sua essência, podem ser utilizados pelo gestor se este assim o decidir. Nestes casos, portanto, a adoção de práticas meritocráticas dependeriam do poder discricionário dos gerentes e dirigentes.

## 4.1 Fatores Institucionais que regulamentam a carreira

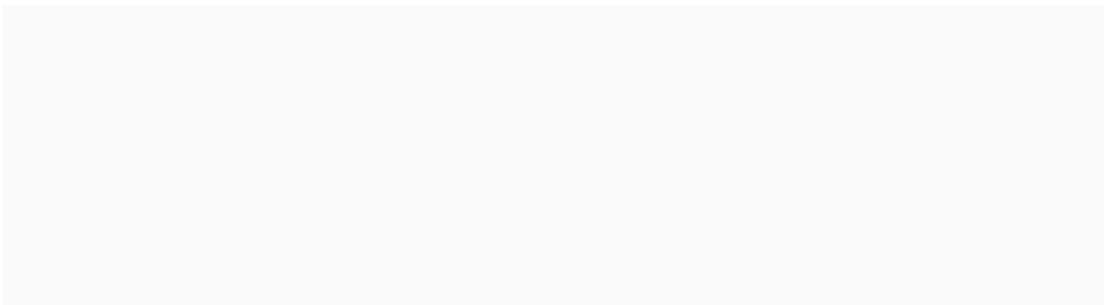
### 4.1.1 Normas Regulamentadoras das Carreiras dos Servidores Públicos do ES

Este subcapítulo apresenta a primeira parte da análise do arcabouço normativo regulamentador da carreira dos servidores públicos do Executivo Estadual do ES, ou seja, as normas mais genéricas e abrangentes, que contemplavam aspectos que podiam interferir nas decisões de gestão de carreiras na época da realização do projeto:

- Constituição Federal 1988
- Lei Federal 8.429/92 (improbidade)
- Lei Federal 8.745/93 (contratação por tempo determinado)
- Constituição Estadual do ES 1989
- Lei Complementar 46/94 (Estatuto do Servidor Público)
- Lei 3043/75 (Reforma Adm. do ES)
- Lei Complementar 92/1996 (assiduidade e tempo de serviço)
- Decreto 2554 (aval. desempenho estágio probatório)

As normas não serão analisadas uma a uma e sim em conjunto, de acordo com o assunto abordado, podendo haver referência de normas distintas no mesmo parágrafo. Isso porque as normas costumam se complementar e enquanto uma confere as premissas e bases para determinado assunto, a outra pode reforçar tais bases e acrescentar forma de implantação, elencar as situações de incidência ou ainda penalidade em caso de inobservância.

A respeito da carta magna brasileira, a Constituição Federal, vale destacar os Princípios da Administração Pública Brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF & Art. 32, CE), do qual se desdobram várias orientações meritocráticas, que inspiram os demais normativos. Foi feita uma análise de tais princípios, quanto à formatação de fatores institucionais na administração pública e o quanto eles estimulam ou dificultam a adoção de uma gestão meritocrática.



### Princípios da administração pública brasileira

#### Princípio da Impessoalidade

Veda qualquer tratamento discriminatório. A Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas, que caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade, salvo na discriminação em razão do interesse coletivo.

Impessoalidade para ingressar na Administração Pública: O administrador fica impedido de contratar discricionariamente, mas somente aqueles que passarem em concurso público, respeitando-se a ordem de classificação. O concurso pode trazer discriminações, mas não gratuitas, devendo assim estar relacionada à natureza do cargo

Impessoalidade na contratação de serviços ou aquisição de bens: O administrador só poderá contratar por meio de licitação. O edital de licitação pode trazer discriminações, mas não gratuitas.

Impessoalidade na liquidação de seus débitos: A Administração tem que respeitar a ordem cronológica de apresentação dos precatórios para evitar privilégios.

#### Princípio da Isonomia ou igualdade formal

Veda qualquer tratamento discriminatório. A Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas, que caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade, salvo na discriminação em razão do interesse coletivo.

#### Princípio da Legalidade

Prediz que somente a lei poderá criar direitos, deveres e vedações, ficando os indivíduos vinculados aos comandos legais, disciplinadores de suas atividades.

#### Princípio da Publicidade

Visa dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral, sendo a publicidade necessária para que o ato administrativo seja oponível às partes e a terceiros; e atua como meio de transparência da Administração Pública, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos.

#### Princípio da Moralidade

Os agentes públicos e a Administração devem agir conforme os preceitos éticos, evitando atos ilícitos ou a nulidade dos atos.

#### Princípio da Eficiência

Impõe à administração pública a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz e sempre em busca da qualidade.

Tabela 20: Princípios da Administração Pública.

Fonte: Adaptado de Bastos, 1992, [www.webjur.com.br/](http://www.webjur.com.br/) e Jusbrasil, 2015.

Dos Princípios elencados, os dois primeiros, da impessoalidade e igualdade, evidenciam a busca por justiça, igualdade e proteções contra a discriminação, fundamentos presentes no ideal

meritocrático<sup>12</sup>. Evidências desses dois princípios podem ser vistos na exigência de concurso público para o ingresso na carreira pública, determinada na Constituição Federal, ou ainda na ênfase ao tratamento igualitário a todos os cidadãos. A igualdade, contudo, não exclui a desigualdade de tratamento indispensável em face da particularidade da situação e visionando o alcance de uma igualdade real (material substantiva) e não meramente formal:

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público (grifo do autor) de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” (Art. 37, II, Constituição Federal e Art. 32, II, Constituição Estadual)

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...” (art. 5, Constituição Federal).

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e qualquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV, Constituição Federal).

“São direitos dos trabalhadores: Proibição de diferença de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” (art. 7º, XXX, Constituição Federal).

Há ainda dispositivos em lei que visam coibir o nepotismo e favorecimentos:

“É vedado ao servidor público servir sob a direção imediata de cônjuge ou parente até segundo grau civil” (Art. 32, VI, Constituição Estadual).

Esses achados podem ser sintetizados no seguinte fator institucional:

Fator Institucional 1: Garantia da Impessoalidade e Igualdade  
Preserva a igualdade formal (todos iguais perante a lei) e evita práticas de favoritismos ou discriminatórias.

Desse fator institucional, deriva um segundo, que é a exigência do concurso público. Ele merece destaque nesta dissertação, pois impacta diretamente toda a gestão de carreira no setor público brasileiro, por esse motivo será considerado um fator específico.

Fator Institucional 2: Ingresso na Carreira Pública via concurso Público  
Exige-se aplicação de concurso público de provas (escritas ou práticas) ou provas e análise de títulos para o ingresso na carreira pública.

<sup>12</sup> Segundo Livia Barbosa (2003) igualdade de direitos, igualdade de condições e igualdade de oportunidades são conceitos que se encontram no ideal meritocrático. Já nos sistemas meritocráticos pode ainda haver: igualdade econômica, igualdade psicológica social (Japão) e até igualdade substantiva (Brasil).

Em relação ao provimento via concurso público, vale ressaltar que com a Constituição de 1988, não só foi instituída a obrigatoriedade, como também foi estendida a todos os empregos públicos, o que se traduz pela vigência da norma também para as organizações públicas e sociedades de economia mista. Neste ponto, é preciso salientar que a prova escrita não é o único mecanismo de mensuração de habilidades e competências no concurso público. Somam-se a ela o uso de análise curricular, entrevistas, avaliações de esforços físicos, análise de saúde do trabalhador, dentre outros. Porém, a Gestão Pública costuma utilizá-los com ressalvas, devido à existência de julgamento subjetivo do avaliador e sua conseqüente possibilidade de vício na avaliação.

Já os princípios da Legalidade e da Publicidade contribuem para a configuração do seguinte fator institucional:

**Fator Institucional 3: Normatização**

As ações dos agentes públicos e da Administração devem estar previstas em lei, ou seja, deve haver a formalização em dispositivos normativos.

Por fim, os dois últimos princípios, da moralidade e eficiência, tratam de evidenciar a postura desejada do agente público, que deve se balizar por preceitos éticos e perseguir continuamente a eficiência na execução de suas atividades. Pode-se identificar o seguinte fator institucional:

**Fator Institucional 4: Exigência de postura ética e eficiente**

As ações dos agentes públicos e da Administração devem respeitar os preceitos éticos e buscar a eficiência no exercício de suas competências.

A lei federal 8.429/92, decorre da Constituição de 1988 e reforça a postura requerida do servidor público e dos princípios da moralidade e eficiência, trata da punição no caso de improbidade:

“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público....serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público...” (Art. 1º, Lei federal 8.429/92).

O fator institucional 2, que preceitua o ingresso na carreira via concurso público, tem em sua determinação constitucional que ele ocorrerá “de acordo com a natureza e a complexidade do

cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. Ao se analisar as leis e os editais não só do caso em questão, mas dos cargos públicos brasileiros, pode-se constatar que a leitura dada pelos legisladores de carreira de complexidade do cargo está atrelada à escolaridade, sendo usual três tipos de categorias de concurso: de nível fundamental, de nível médio e de nível superior. Esse entendimento da administração pública de complexidade do cargo enuncia o seguinte fator:

Fator Institucional 5: Normatização de critérios de escolaridade

A administração pública utiliza como um dos critérios de complexidade a escolaridade do indivíduo.

Ainda referente ao fator 2 – ingresso por meio de concurso público, há na própria Constituição Federal uma relativização de seu teor, quando se possibilita a livre nomeação dos cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Se por um lado o artigo 37 da Constituição Federal almeja solidificar os critérios meritocráticos na prática da Administração Pública, por outro, o mesmo artigo, complementa a regra calculativa com uma ressalva de não aplicabilidade nos casos dos cargos em comissão.

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (grifo do autor)” (Art.37, II, Constituição Federal e Art.32, II, Constituição Estadual)

“As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (Art. 32, V, Constituição Estadual)

Os ditos cargos de confiança, que se encontram nos topos das pirâmides hierárquicas, se configuram como posições de gestão descontínuas e ficam resguardados a eles a forma de provimento via indicação, valendo-se de critérios político e pessoal. E por mais que haja a determinação de que a nomeação dos cargos em comissão seja preferencialmente dada aos servidores de carreira, o fato é que tal mecanismo possibilita discricionariedade e confere maior transitoriedade no provimento de tais cargos, conforme interesses pessoais do alto escalão da Administração Pública. Essa ressalva vai ao encontro do que DaMatta (1979) identificou como a cultura relacional, presente na sociedade brasileira e que possibilita favoritismos como o

nepotismo<sup>13</sup>, o fisiologismo<sup>14</sup>, o corporativismo<sup>15</sup>, o insulamento burocrático<sup>16</sup> e o clientelismo<sup>17</sup>.

Tal cultura relacional faz com que se intensifique uma distância entre a norma prescrita e a conduta concreta. Isso gera um hiato entre os fatores institucionais, com suas normas gerais, impessoais e universais e o indivíduo que se considera especial e merecedor de tratamento privilegiado.

Soma-se à exceção do cargo em comissão a possibilidade de contratação por tempo determinado, disposta na lei federal 8.745/93 e que permite outra exceção ao ingresso via concurso público desde que se comprove excepcional interesse público.

“Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.” (Art. 1º. Lei Federal 8.745/93).

A lei traz um extenso rol de possibilidades de necessidade temporária de excepcional interesse público e pelas retificações dessa lei desde a sua criação, percebe-se que o assunto é nebuloso e os entendimentos do que se considerar nessas possibilidades é mutante, de acordo com o contexto vivenciado. Da mesma forma, o entendimento do que e configura como atribuição de direção, chefia e assessoramento constantemente é questionado juridicamente, conferindo também certa elasticidade no entendimento legal.

A LC nº 46/1994 reforça que a contratação temporária possui caráter excepcional, elencando os casos e requisitos: calamidade pública, combate a surtos epidêmicos e atendimento de serviços essenciais quando não for possível a redistribuição de tarefas (casos de vacância ou afastamento do titular). Os contratados temporariamente estão sujeitos aos mesmos deveres, proibições e regime de responsabilidade que os servidores efetivos.

---

<sup>13</sup> Nepotismo consiste no favorecimento de parentes, de laços consanguíneos ou não, em transações políticas e econômicas (Rose, 2000, citado por Paixão, 2014).

<sup>14</sup> Fisiologismo configura-se como a troca de favores políticos, como por exemplo a negociação de cargos públicos para apoio político ao governo (Machado, 2011, citado por Paixão, 2014).

<sup>15</sup> Corporativismo compreende o privilégio de direitos e participações em função de identidades e associações profissionais (Nunes, 1997).

<sup>16</sup> Insulamento burocrático refere-se a núcleos técnicos do Estado “protegidos das interferências políticas (Nunes, 1997).

<sup>17</sup> Clientelismo compreende a aplicação de recursos públicos em favor de particulares, visando resguardar barganha político-eleitoral (Machado, 2011, citado por Paixão, 2014).

Essas duas exceções ao provimento via concurso público também evidenciam um fator institucional:

Fator Institucional 6: Exceções ao concurso público

A possibilidade de cargo em comissão de livre nomeação e a contratação temporária de excepcional interesse público enfraquecem a figura do concurso público.

Já a formatação normativa que se deu aos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração leva a um condicionante de instabilidade na configuração do corpo gerencial das organizações públicas, o que gera outro fator institucional:

Fator Institucional 7: Condição transitória dos gestores

No setor público, as normas dos cargos em comissão conferem transitoriedade dos gestores, ocasionando dificuldade na apropriação plena do papel de gestão.

Kasznar (1996) observou que a figura do cargo de confiança, com seu dispositivo de mutabilidade do corpo gerencial de acordo com o grupo político no poder gerava instabilidade no funcionamento dos Órgãos norte americano e carência de senso de continuidade de longo prazo. Assim, ainda no fim do século XIX, houve a consciência de que tal sistema era danoso à gestão e instituiu-se a Lei Pendleton. Essa lei institucionalizava o princípio do mérito nas nomeações federais e foi gradativamente tomando espaço, tendo incidência, na atualidade, em 90% dos postos do serviço público (Kasznar, 1996). No Brasil, ainda não há norma que explicita o mérito nas escolhas dos cargos de confiança

Outra questão que pode ser observada nos normativos já existentes é a preocupação em se manter certa igualdade econômico financeira, estabelecendo tetos remuneratórios, evitando-se grandes disparidades. No caso do governo executivo do Espírito Santo, as normas, inspiradas em correlatas da Constituição Federal, encontram-se citadas na sua Constituição Estadual:

“A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal” (Art. 32, XII, Constituição Estadual).

“Os vencimentos dos cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo” (Art. 32, XIII, Constituição Estadual).

Tais evidências levam ao seguinte fator institucional:

Fator Institucional 8: Busca por igualdade econômica

Estabelecimento de tetos remuneratórios, amplitudes salariais mais conservadoras e tratamento isonômico a grupos de servidores limitam o tratamento individual e condicionam a uma análise de equidade interna.

Em normas, encontram-se expressamente discriminados os tetos remuneratórios, que acabam contribuindo para condicionar amplitudes salariais menores nas tabelas praticadas, quando comparado com o setor privado. Isso porque o salário inicial, praticado no setor público, costuma ser atrativo e se posicionar acima da média de mercado. Sua tabela, contudo, costuma adotar tetos remuneratórios abaixo das tabelas do setor privado, seja pelo restritor legal dos tetos remuneratórios, seja pela ideia de se perseguir certa isonomia.

“Os vencimentos do servidor público, acrescidos das vantagens de caráter permanente, e os proventos são irredutíveis, observarão o princípio da isonomia, e terão reajustes periódicos que preservem seu poder aquisitivo.

§ 1º O princípio da isonomia objetiva assegurar o mesmo tratamento, a equivalência e a igualdade de remuneração entre os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

§ 2º Na avaliação da ocorrência da isonomia serão levados em consideração a escolaridade, as atribuições típicas do cargo, a jornada de trabalho e demais requisitos exigidos para o exercício do cargo” (Art. 67, Estatuto do Servidor).

“§ 2º O menor vencimento atribuído aos cargos de carreira não poderá ser inferior a um trinta avos do maior vencimento, na forma deste artigo, incluída a gratificação de representação, quando houver” (Art. 71, Estatuto do Servidor)

Pela análise do trecho acima destacado, do Estatuto do Servidor, percebe-se a preocupação pelo tratamento isonômico, preservando mesmas condições remuneratórias para cargos de atribuições iguais ou semelhantes, desconsiderando, a distinção de desempenho, que poderia fazer com que em mesma atribuição, um servidor tivesse uma performance melhor que os demais e então, fazer jus a uma recompensa maior.

A Constituição Estadual do Espírito Santo traz ainda os alicerces para a adoção do projeto de formulação de Políticas de Gestão de Pessoas e as bases para o desenvolvimento de uma gestão de carreira, inspirada em critérios meritocráticos, ao evidenciar adoção de diferenciação pela complexidade dos cargos, seu grau de responsabilidade, seus tratamentos individualizados via peculiaridades inerentes a cada um deles e o reconhecimento da busca por maiores capacitações e aperfeiçoamentos contínuos:

“§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º O Estado e os Municípios manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos, um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos com os entes federados”. (Art. 38, Constituição Estadual).

Esses dados são ainda reforçados pelo Estatuto do Servidor Público do Estado do Espírito Santo ao enfatizar as movimentações na carreira:

“É assegurado ao servidor público, após a nomeação e cumprimento do estágio probatório, o desenvolvimento funcional na forma e condições estabelecidas nos planos de carreiras e de vencimentos através de progressões horizontal e vertical e de ascensão” (Art. 45, Estatuto do Servidor).

Há também, outro disposto normativo na Constituição Federal e Estadual que influencia fortemente a gestão de carreira: a estabilidade adquirida no cargo em provimento efetivo.

“São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores públicos nomeados para o cargo em provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.” (Art. 41, Constituição Federal e Art. 42, Constituição Estadual).

A característica de estabilidade na carreira traz implicações de risco de comodismo, visto que passa a ser pouco provável que um servidor público seja demitido. Assim, se na iniciativa privada há como forma de estímulo à obtenção e manutenção de bons desempenhos laborais tanto a promessa de recompensa, quanto a ameaça de punições, no setor público, há uma limitação ao uso da punição, a maior delas, que seria a demissão ao cargo, fica bastante limitada e condicionada às situações citadas em lei que, na prática, se verifica bastante incomum. Essas características condicionam o nono fator institucional:

#### Fator Institucional 9: Garantia de estabilidade na carreira

Aos servidores públicos fica garantida uma forte estabilidade na carreira, sendo essa um dos grandes atrativos na carreira pública.

Assim, passa a ser relevante, ao setor público, a estruturação adequada e efetiva do período de estágio probatório, pois findo tal período, o servidor ganha a sua estabilidade. É nesse prazo de três anos que a gestão de recursos humanos poderia dotar-se de ferramentas eficazes de avaliação e desenvolvimento para tomar as medidas cabíveis e evitar a continuidade de uma força de trabalho inapta às funções (Governo do ES, 2010).

“Estágio probatório é o período de 3 (três) anos em que o servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo ficará em avaliação, a contar da data do início de seu exercício e, durante o qual, serão apuradas sua aptidão e capacidade para permanecer no exercício do cargo” (Art. 38, Estatuto do Servidor).

“Durante o período de estágio probatório será observado, pelo servidor público, o cumprimento dos seguintes requisitos, a serem disciplinados em regulamento:

I - idoneidade moral e ética;

II - disciplina;

III - dedicação ao serviço;

IV - eficiência.

§ 1º Os requisitos, de que trata o caput deste artigo, serão avaliados semestralmente, conforme procedimento a ser estabelecido em regulamento.

§ 2º A qualquer tempo, e antes do término do período de cumprimento do estágio probatório, se o servidor público deixar de atender a um dos requisitos estabelecidos neste artigo, as chefias mediata e imediata, em relatório circunstanciado, informarão o fato à Comissão de Avaliação para, em processo sumário, promover a averiguação necessária, assegurando-se em qualquer hipótese, o direito de ampla defesa” (Art. 39, Estatuto do Servidor).

Em relação ao estágio probatório, faz-se necessário uma análise mais aprofundada, especificamente do Decreto 2554-R, que condiciona sua implementação. Isso porque anteriormente ao projeto, essa figura é que apresenta uma avaliação de desempenho utilizada. O decreto utiliza dos quatro requisitos citados pelo Estatuto do Servidor e estabelece uma possibilidade de pontuação máxima de 100 pontos, distribuindo os pontos e atribuindo fatores e critérios de avaliação a cada um dos requisitos de idoneidade moral e ética, disciplina, dedicação ao serviço e eficiência.

Pode-se observar que há uma mescla de distintas naturezas de critérios, alguns darão subsídios para a construção da gestão por competências, apontando uma intenção meritocrática, outros estão calcados em evidências de controle e não necessariamente facilitam a meritocracia. O primeiro bloco, de moral e ética, enfatiza critérios comportamentais, explicitando o comportamento adequado dos servidores e conferiu ao projeto subsídios para embasar a gestão por competências no seu enfoque mais comportamental. O segundo bloco, de disciplina, tenta, ao trazer características comportamentais traduzidas em critérios objetivos, se portar como fator meritocrático. Porém, enfatiza deveres basilares do servidor, que já deveriam ser exigidos

naturalmente, no dia a dia, tornando-se arriscado conferir um peso semelhante a outros critérios mais meritocráticos. O terceiro e quarto blocos, de dedicação ao serviço e eficiência, respectivamente, apresentam intenções meritocráticas, que podem ser melhor aproveitados numa gestão por competências, com níveis de complexidade.

O Decreto ainda determina que ocorram avaliações semestrais, durante o período de estágio probatório (3 anos) e, ao final, haja uma média aritmética das seis avaliações parciais, determinando a avaliação final de estágio probatório.

No Estatuto do Servidor, há um rol de gratificações e adicionais remuneratórios que tentou incutir critérios meritocráticos, mas que ainda carece de uma legislação mais contundente indicando o formato de sua aplicação ou ainda que exista tal legislação, condições financeiras e políticas favoráveis à sua aplicação; é o caso da gratificação por produtividade, prevista no Estatuto, mas inexistente na prática.

“A gratificação de produtividade só será devida ao ocupante de cargo efetivo, na forma e condições definidas em Lei” (Art. 105, Estatuto do Servidor).

A previsão de uma gratificação por produtividade, ainda que não aplicável na prática, evidencia o seguinte fator institucional:

<p><u>Fator Institucional 10: Intenção de valorização da produtividade</u> Dispositivos legais preveem a mensuração e reconhecimento da produtividade do servidor</p>
---

Já, outras gratificações tornam-se fatores dificultadores da meritocracia ao enfatizar aspectos temporais ou meramente obrigações do servidor que não deveriam ser elencados como motivo para uma gratificação: são os casos do adicional por tempo de serviço e o adicional por assiduidade.

“O Adicional de Tempo de Serviço, respeitado o disposto no art. 166, será concedido ao servidor público, a cada 05 (cinco) anos de efetivo exercício, no percentual de 5% (cinco por cento), limitado a 35% (trinta e cinco por cento) e calculado sobre o valor do respectivo vencimento” (Art. 106, Estatuto do Servidor, Redação da LC 92/96).

“Após cada decênio ininterrupto de efetivo exercício prestado à administração direta, autarquias e fundações do Estado do Espírito Santo, o servidor público em atividade terá direito a um adicional de assiduidade, em caráter permanente, correspondente a 2% (dois por cento) do vencimento básico do cargo, respeitado o limite de 15%

(quinze por cento) com integração da mesma vantagem concedida anteriormente sob regime jurídico diverso” (Art. 108, Estatuto do Servidor, Redação da LC 92/96).

São componentes que dificultam a gestão meritocrática e, especialmente no caso da ênfase no tempo de casa, explicitam outro fator institucional do setor público:

**Fator Institucional 11: Normatização de critérios de antiguidade**

A gestão de carreira no setor público sofre pressões para enfatizar a antiguidade, o tempo de casa, como critério de reconhecimento na carreira e constatação da fidelidade gradativa do servidor.

Este subcapítulo apresentou os fatores institucionais legais e constitucionais que regulamentam a gestão e carreira dos servidores públicos do ES. São fatores macro, que perdurarão mesmo com a adoção de novas normas, surgidas com a implantação do projeto. Vale resgatar que na Teoria do Institucionalismo (Dimaggio e Powel, 2005) os fatores coercitivos são aqueles que adquirem sua legitimidade por obrigação legal, ou seja, são os fatores deste capítulo que apresentam sanções expressas por sua inobservância. Casos de fatores previstos em lei, mas sem previsão de aplicação ou punição, não seriam fatores coercitivos e sim, normativos ou miméticos.

A seguir, passa-se a analisar os documentos que explicitam os princípios e estratégias do Estado do Espírito Santo, na ocasião da formulação do projeto, que denotam outra categoria de fatores institucionais que regulamentam a carreira, aqueles advindos das intenções do Governo do ES.

#### 4.1.2 Princípios e Estratégias do Governo do Estado do Espírito Santo

A literatura (Dimaggio & Powel, 2005; Wright, 1992; Nascimento et al., 2010) considera que as estratégias de uma instituição são consideradas os principais fatores institucionais, depois da regulação instituída pela sociedade. Por esse motivo, passa a ser relevante a análise dos princípios e estratégias que o Governo do Estado do Espírito Santo observava na ocasião da formulação do projeto. Eles podem ser visualizados nos seguintes documentos ou fontes de informações:

- Plano de Desenvolvimento do ES para 2025
- Plano Estratégico do Governo do ES 2011-2014
- Alinhamento Estratégico da SEGER 2011 -2014

O fato de se ter esses documentos formalizados e divulgados denota o seguinte fator institucional:

**Fator Institucional 12: Comprometimento em se criar um plano estratégico**

A formalização de documentos de planejamento e gestão conferem diretrizes e parâmetros a serem seguidos pelo governo.

O primeiro documento, o Plano de Desenvolvimento do ES para 2025 (Governo do Espírito Santo, 2006) foi formulado em 2006, sob a gestão do governador Paulo Hartung (gestão: 2003-2010, partido: PMDB) e demonstra uma preocupação com o planejamento mais a longo prazo, de 20 anos. É um documento extenso e que contou com forte trabalho de planejamento e estratégia, propondo ações audaciosas, visando o desenvolvimento do Estado do ES.

O segundo documento analisado foi o Plano Estratégico 2011-2014 do Governo do ES (Governo do Espírito Santo, 2011), que também demonstra um trabalho cuidadoso de planejamento estratégico. Nele foram identificados alguns eixos estratégicos de atuação, sendo que o projeto de Formulação e Implantação de Política de Gestão de Pessoas encontra-se refletido em um desses eixos “Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor”.

Plano de Governo 2011-2014 Mapa Estratégico				
Visão de Futuro 2014	Espírito Santo: um estado próspero, sustentável e seguro, com oportunidades para todos.			
Focos Prioritários	Atendimento aos segmentos mais vulneráveis		Desenvolvimento regionalmente equilibrado	
Eixos Estratégicos	Distribuição dos Frutos do Progresso		Inserção Nacional	
	Atenção Integral à Saúde		Prevenção e Redução da Criminalidade	
	Integração Logística		Empregabilidade, Participação e Proteção Social	
	Produção do Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento		Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana	
	Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor		Desenvolvimento da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer	
Premissas	Responsabilidade Ambiental	Governança Democrática	Gestão Transparente	Responsabilidade Fiscal

Figura 9: Mapa Estratégico 2011-2014 do Governo do ES.

Fonte: Plano Estratégico 2011-2014 (Governo do Espírito Santo, 2011, p.23).

Interessante observar que no documento estratégico elaborado pelo governador em exercício à época do projeto, Renato Casagrande (gestão: 2011-2014, partido: PSB), há características que são preservadas do primeiro documento e outras que refletem a chegada da nova gestão: o próprio nome do documento “plano estratégico – novos caminhos” pode indicar certa descontinuidade na gestão. Isso evidencia o seguinte fator institucional:

**Fator Institucional 13: Descontinuidade das políticas de gestão com a troca de chefes do Poder Executivo**

O processo cíclico de troca de gestão, com a forma polarizada com que ocorrem as eleições, confere um risco de descontinuidade de ações estratégicas, quando essas são vistas de forma personalizada, de acordo com a figura de cada chefe do executivo ou seu partido político.

A Constituição Estadual do ES aborda o tema, tentando resguardar a Administração desse viés de curto prazo e evolução descontinuada a cada quatro anos, mas embora exista essa premissa normativa, o que se evidencia como usual são as práticas de personalização das ações de governo, levando à descontinuidade, ao retrabalho ou à estagnação de ações prioritárias.

“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, servidor público ou de partido político” (Art. 32, § 1º, Constituição Estadual).

Já do documento alinhamento estratégico da SEGER 2011-2014 pode-se resgatar sua missão, visão e valores, conforme figuras abaixo:

Identidade organizacional	
Missão	Visão
<p>“Promover a melhoria contínua da prestação dos serviços públicos à sociedade, por meio da formulação e implementação de políticas públicas de gestão, otimizando o uso de recursos e valorizando o servidor, com a participação da sociedade.”</p>	<p>“Ser reconhecida, até 2014, pelas organizações públicas e pela sociedade, como promotora das boas práticas de gestão pública e de atendimento ao cidadão no Espírito Santo, por meio da valorização do servidor, da inovação na gestão, da eficiência administrativa e controle do gasto, do uso das tecnologias de informação e comunicação e da promoção da ética pública.”</p>

Figura 10: Identidade Organizacional da SEGER.

Fonte: Alinhamento Estratégico SEGER, 2011-2014 (2011, p.3).

A ênfase dada à valorização do servidor também indica outro fator institucional:

Fator Institucional 14: Valorização do servidor como intento estratégico  
A explicitação da intenção estratégica em valorizar o servidor, estimula ações referente a gestão de carreira.

Ainda do documento “alinhamento estratégico SEGER” pode-se identificar os valores dessa secretaria, que reforçam fatores institucionais já evidenciados na análise normativa. Merece um destaque a ênfase recorrente da busca pela melhoria da gestão pública, que explicita o fator institucional 4: exigência de postura ética e eficiente e possibilita um desdobramento em outro fator institucional, compreendido nos valores transparência e responsabilidade fiscal e ambiental:

Fator Institucional 15: Exigência de atos transparentes e responsáveis financeiramente  
As ações dos agentes públicos devem se balizar pelo equilíbrio econômico e financeiro e terem publicidade das informações quantitativa e qualitativa sobre tais atos.

## Valores

Os valores e princípios devem nortear as decisões e ações da organização, estabelecendo parâmetros em relação ao que deve ou não deve ser feito e como deve ser feito.

### Compromisso Social

Atuação comprometida com a missão institucional, tendo como premissa a finalidade pública.

### Equidade

Observância dos critérios de justiça, igualdade e imparcialidade.

### Ética

Observância dos princípios de austeridade, moralidade, probidade administrativa e respeito às pessoas e instituições públicas ou privadas.

### Efetividade

Atuação comprometida com a busca de resultados que contribuam para a melhoria dos serviços públicos em benefício da sociedade.

### Transparência

Fornecimento de informações quantitativas e qualitativas sobre seus atos e ações de forma clara, objetiva e tempestiva, refletindo correta e amplamente a realidade.

### Responsabilidade Fiscal e Ambiental

Atuação comprometida com equilíbrio econômico e financeiro e com a utilização dos recursos de forma sustentável.

### Espírito de Equipe

Estímulo à cooperação e ao respeito entre os servidores, propiciando um ambiente de trabalho motivador e harmônico.

### Cultura Inovadora

Atuação proativa, aberta a mudanças e capacidade de renovar e reaprender.

Figura 11: Valores da SEGER.

Fonte: Alinhamento Estratégico SEGER, 2011-2014 (2011, p.4).

Pode-se perceber o anseio por maior eficiência na prestação de seus serviços e a busca contínua por melhorias e profissionalização da gestão. Nesse documento, a SEGER apresenta também a carteira de projetos para esse ciclo de gestão, elencando 55 projetos, sendo o primeiro deles a “Formulação e Implantação da Política de Gestão de Pessoas”, projeto que é foco de análise desta dissertação. Além disso, realiza um estudo de priorização e destaca sete deles como ações prioritárias, que reforçam o eixo estratégico “Melhoria da gestão pública e valorização do servidor” e novamente o projeto voltado para Gestão de pessoas é colocado em destaque, apontando o interesse do alto escalão em realizá-lo. Tais constatações permitem evidenciar a forte motivação e patrocínio da alta gestão pela realização do projeto. Uma questão que será posta nas entrevistas é o quanto o projeto teve sua origem de uma implantação *top-down*, isto é, motivada pelo alto escalão do governo ou foi uma implantação *bottom-up*, motivada por fortes pressões das bases (servidores e sindicatos).

Pela análise normativa ocorrida até este ponto, há comprovações de que o projeto tenha passado por uma implantação *top-down*. Essa evidência será posta em prova na análise das entrevistas, com as percepções dos gestores envolvidos e o questionamento se houve alguma pressão *bottom-up* para que então o governo se motivasse a realizar o projeto.

Este subcapítulo apresentou os fatores institucionais advindos dos intentos estratégicos do Governo do Estado do Espírito Santo que, junto com o subcapítulo anterior, das normas regulamentadoras das carreiras, completam os fatores institucionais que regulamentam a carreira no Estado do ES. A seguir, passa-se a abordar a descrição do projeto de consultoria, por meio da análise de seus relatórios técnicos.

## 4.2 Descrição do Projeto de Implantação de Política de Gestão de Pessoas

Este subcapítulo dedica-se a analisar o processo de implantação do projeto de política de gestão de pessoas, que contém as diretrizes para a gestão de carreira por competências. Tal análise torna-se relevante pois evidencia premissas do projeto, objetivos a serem atingidos, contexto do momento da formulação do projeto, evolução da modelagem e resultados atingidos, o que possibilita depreender a incidência dos fatores institucionais no momento da implantação e o surgimento de novos fatores institucionais com os produtos normativos advindos do projeto. Possibilita também evidenciar a característica gerenciável dos fatores institucionais que se configuram como dependentes do poder discricionários dos gestores para serem facilitadores ou dificultadores das práticas meritocráticas. Os seguintes relatórios do projeto de “Formulação e Implantação da Política de Gestão de Pessoas” foram analisados:

- Relatório de Diagnóstico (P1-II)
- Relatório de Ajustes na Estrutura de Carreira (P2-II)
- Relatório de Políticas (P3-I)
- Relatório de Arcabouço Legal (P4-I)
- Relatório de Diretrizes Gerais para Carreira e Remuneração (P6-IV)

Os dois primeiros relatórios analisados, diagnóstico (Fia, 2011) e ajustes preliminares propostos (Fia, 2012 a), foram produzidos na fase inicial do projeto, em que a consultoria diagnosticou a situação, auscultando o ambiente, analisando as normas vigentes, coletando expectativas e intenções dos dirigentes e gestores, apontando as principais vulnerabilidades em relação à gestão de pessoas, primordialmente acerca de carreira e, por fim, sinalizando oportunidades de melhoria. O primeiro relatório (Fia, 2011) enfatiza os objetivos específicos do projeto, o que reforça a intenção por ajustes na carreira, adoção de níveis de complexidade e construção de fatores institucionais (política de Gestão de Pessoas).

O método da consultoria prioriza a construção coletiva e customizada, evitando-se soluções prontas, previamente de experiências de mercado e propiciando as discussões técnicas, o desenvolvimento da equipe de RH e dos gestores envolvidos na modelagem. Essa característica, por um lado exigiu do projeto um tempo maior para sua elaboração, mas por outro, possibilitou uma maior legitimidade na solução construída, além de ganhos na simplificação da implantação.

No relatório de diagnóstico (Fia, 2011), foram identificados os seguintes pontos referente a carreira, reconhecimento e gestão de desempenho:

- a) Percepção de reconhecimento parcialmente prejudicada, isto é, sem investimentos em movimentações de carreira ou sem critérios para tais movimentações, com grandes períodos sem abertura de concursos e grande quantidade de cargos extintos na vacância.
- b) Intenção de adoção de promoção por seleção, mas sem eficácia e existência da promoção por antiguidade e promoção automática por obtenção de títulos.
- c) Expectativa de se uniformizar as carreiras, o que evidencia o fator institucional 8: busca por igualdade econômica.
- d) Uso desvirtuado dos cargos em comissão e funções gratificadas, explicitando a incidência do fator institucional 6: exceções ao concurso público.
- e) Adoção do modelo remuneratório por subsídio. Na ocasião do início do projeto de Formulação de Políticas de Gestão de Pessoas, o Governo Estadual do ES havia recém adotado a remuneração por subsídio e o projeto deveria ajudar a reforçar e disseminar tal modelo.
- f) Resistência em se utilizar processos avaliativos ou desvirtuação de seu uso, já indicando uma resistência antes da implantação do projeto.

Tal diagnóstico possibilita entender o contexto existente no governo do ES à época da formulação do projeto, evidenciando as distintas particularidades das Secretarias e Órgãos abrangidos e como tais peculiaridades contribuem para tornar o tema complexo e árido, havendo o risco de ou se desenhar soluções específicas e atomizadas ou buscar uma solução geral, simplista, incompleta, que não considere o todo. Assim, uma diretriz explícita dos contratantes do projeto é que se tenha um ferramental único que a possibilite ter rapidamente uma visão sistêmica de todos os cargos, com suas regras de movimentações, interstícios, etc.

“A orientação é para que exista apenas a promoção por seleção, sendo a aquisição por título considerada como um dos critérios na seleção, dependendo da carreira demandar maior ou menor titulação; dispondo-se dessa forma, não se engessa titulação a todas as carreiras, provocando uma corrida desenfreada para cursos e capacitações que, em muitos casos, de nada servirão na melhoria do desempenho do profissional. Alocando a titulação em um dos critérios da seleção, podem-se direcionar estímulos focados às carreiras que realmente tenham ganhos com profissionais mais qualificados” (Fia, 2011, p. 31).

“Para algumas carreiras persiste a previsão de promoções automáticas por antiguidade, mesmo com a existência de adicional por tempo de serviço. A forma leva, quase sempre, ao comodismo; a automaticidade de promoções não incentiva a busca por desempenho superior, pela ausência de consequência do mau desempenho na remuneração. Sugere-se eliminação, quando possível, dessa forma de movimentação, ou caracterização de que a promoção por antiguidade ocorreu por não ter havido movimentação pelo mérito em um determinado período” (Fia, 2011, p. 45).

Os trechos acima explicitam o fator institucional 11 - normatização de critérios de antiguidade e o fator institucional 5 - normatização de critérios de escolaridade. No caso do fator 11, a sugestão, nesse momento do projeto, foi a de extinguir, na medida do possível essas incidências, visto que se configuram claramente como entraves à gestão meritocrática. Já em relação à ênfase na escolaridade, a recomendação foi que se direcionasse para um uso adequado, fortalecendo o caráter meritocrático. Interessante observar o quanto essa recomendação, feita na fase de diagnóstico, pode ser preservada ou teve que ser ajustada conforme anseios e necessidades no momento da modelagem. Essa análise poderá ser feita observando-se os critérios normativos referente a carreira, adotados após a formulação do projeto.

Ainda em relação aos pontos identificados no relatório de diagnóstico, percebe-se a incidência dos fatores institucionais já citados na análise normativa das Constituições Federal e Estadual e do Estatuto do Servidor, a busca por uma igualdade econômica – fator institucional 8 e as exceções ao concurso público, cargos em comissão e temporários, que fragilizam o ingresso meritocrático – fator 6.

Em relação ao modelo remuneratório por subsídio, tem-se um esforço da SEGER em aplicar um modelo mais simples e aparentemente blindado de surgimentos futuros de gratificações discricionárias. Pode-se entender como um reconhecimento da Administração na fragilidade de se manter a remuneração sem desvios e favoritismos e buscar impedimentos *a priori*, que é o modelo de parcela única, impedindo quaisquer outras rubricas remuneratórias.

E o último ponto, sobre as avaliações, reforça a existência do fator institucional 9 - garantia de estabilidade na carreira. É fato que existe uma proteção legal conferindo maior estabilidade aos servidores públicos, contudo configura-se como uma estabilidade relativa, havendo rol taxativo na Carta Constitucional de situações onde se aplica a dispensa do servidor (exoneração).

O segundo relatório analisado e que compõe a fase inicial de diagnóstico é o relatório de ajustes preliminares na estrutura de carreira (Fia, 2012 a). Esse relatório utiliza da base conceitual de estrutura de carreira de Dutra (1996) já discutida no subcapítulo 2.3.1, cujos componentes são: horizonte de carreira, mobilidade e ascensão e estrutura de remuneração.

Em relação a horizontes de carreira, o relatório apresenta os seguintes pontos:

- a) Diretriz de uniformização dos critérios de estrutura de carreira, “de forma a se garantir uma isonomia no quadro geral dos servidores do Governo do Estado do ES, tanto interna quanto externamente” (Fia, 2012 a, p. 41). É reflexo do fator institucional 8 - busca por igualdade econômica.
- b) Aumento da atratividade no início das carreiras, que também reforça o já comentado fator institucional 8 e seus reflexos em uma remuneração inicial atrativa;
- c) Uso do conceito de complexidade, permitindo a uniformização das régua de comparação entre os distintos cargos, fortalecendo a isonomia e a equidade interna. Traz de forma concreta a intenção de se aplicar o mérito. Atrela o conceito de complexidade à movimentação vertical, passagem de uma classe a outra (degraus verticais).
- d) Além disso, cada classe possui 17 referências, degraus horizontais, cujas movimentações não indicam passagem de nível de complexidade.
- e) Previsão do uso do conceito de competências como parte dos instrumentos de avaliação que mensurará o mérito.

Já em relação a ascensão e mobilidade, os pontos destacados em relatório foram:

- Nas movimentações verticais surge a proposta da promoção por seleção<sup>18</sup>, que tem suas bases pautadas na meritocracia.
- Há a consideração ainda que indireta do fator temporal, ao se estipular interstício mínimo entre uma promoção e outra. O primeiro interstício, devido ao estágio probatório, é de três anos, os demais, compreende um período de cinco anos.
- Quanto às movimentações horizontais, tem-se um interstício de dois anos como regra, com exceção do primeiro interstício, que será de três anos, devido ao estágio probatório. A regra de passagem é o fator temporal, ou seja, a cada dois anos, automaticamente o

---

<sup>18</sup> Os componentes específicos da promoção por seleção serão analisados no subcapítulo 4.4.5, na análise da lei da promoção por seleção.

servidor movimentar-se horizontalmente. Há uma intenção de mérito, na proposta de adoção de um acelerador por mérito, restrito a cinco utilizações ao longo da carreira e que possibilita avançar duas referências.

E por fim, a estrutura remuneratória, que apresentou opções de percentuais de aumento tanto entre as referências quanto entre as classes. Essas opções foram submetidas a estudos de impacto financeiro e se chegou aos percentuais factíveis de aplicação, publicados na lei complementar 640, a ser analisada no próximo subcapítulo.

Sobre o relatório de arcabouço legal (Fia, 2012 c), vale destacar que ele propõe uma organização normativa dos temas de gestão de pessoas, não apenas na coleta e análise das normas vigentes, mas também uma proposição de como devem ser pensadas as normas daqui para a frente, de modo a garantir sua legalização, mas no correto degrau hierárquico.

A figura abaixo ilustra os degraus normativos, considerando sua competência, necessidade e rigidez de aprovação e publicação, perante a flexibilidade das matérias a serem normatizadas:

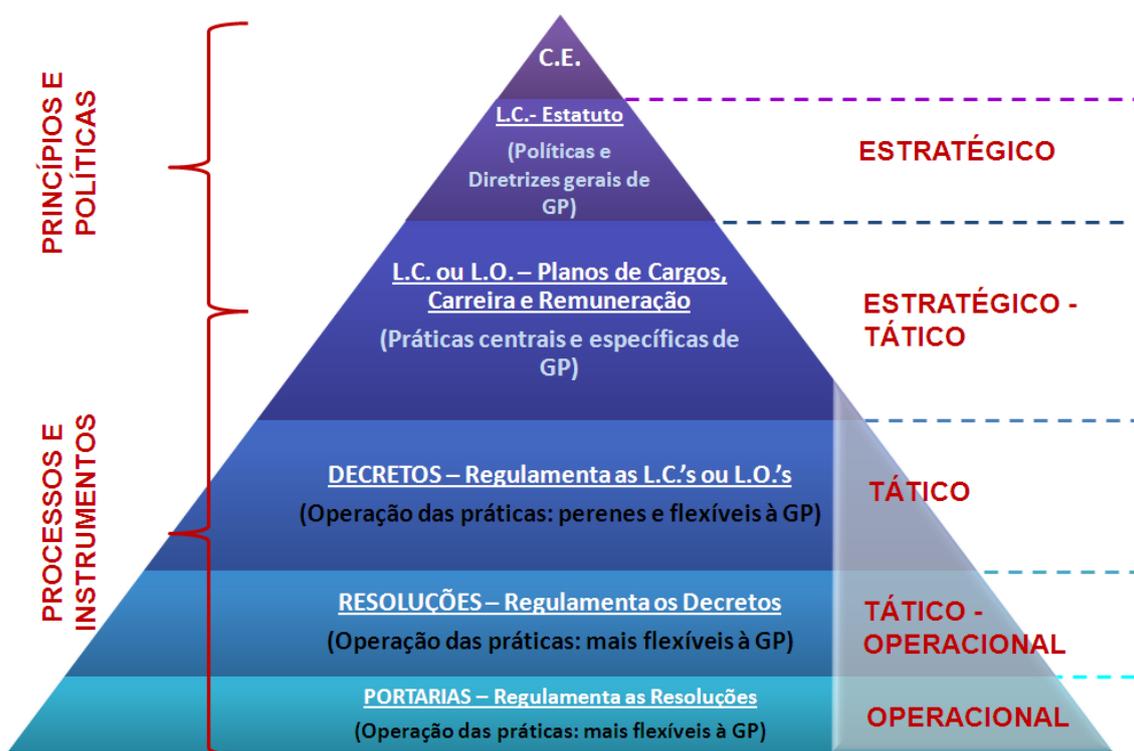


Figura 12: Disposição hierárquica normativa e matérias para normatização.

Fonte: Fia, 2012 c, p. 15.

Dessa forma, o planejamento normativo deve dispor coerentemente as políticas e os instrumentos de gestão de pessoas necessários para sua implantação e manutenção, de forma a conceder a assertiva perenidade a cada grupamento de conteúdo. Em lei, por exemplo, virão aspectos mais gerais como regras de governança; já, para conferir maior flexibilidade, os

questos de avaliação de desempenho estarão dispostos em Decreto Governamental. Esse relatório trata do fator institucional 3 - Normatização, orientando medidas para que esse fator, gerenciável, seja utilizado de forma facilitadora da gestão e, conseqüentemente, da aplicação da meritocracia.

Por fim, o relatório de Diretrizes Gerais para Carreira e Remuneração (Fia, 2012 d) apresenta a análise multifacetária da consultoria que, embora tenha um enfoque técnico, não desconsidera os aspectos jurídico, financeiro e político-estratégico. Como diretrizes tem-se: equilibrar as despesas financeiras, aumentar a atratividade nas carreiras, racionalizar e simplificar o quadro de cargos, considerando tipos de flexibilidade, atribuição ou de alocação (transversalidade).

“Um exemplo concreto de similaridade que já pôde ser identificada ao analisarmos os diversos critérios existentes de mobilidade na carreira (segundo componente da estrutura) é ausência de um restritor orçamentário que permita o controle e planejamento sobre o aumento vegetativo nos gastos com a folha de pagamento” (Fia, 2012 d, p. 7).

O relatório de diretrizes gerais também alerta para o uso adequado da avaliação de desempenho, que deve explicitar o caráter de desenvolvimento das competências dos servidores. A relação direta com movimentações na carreira pode enviesar, camuflar e deturpar essa intenção original. A SEGER, mesmo ciente dessas ressalvas, considerou as pressões contextuais vigentes (carreira, remuneração, vontade política, pressões das categorias), além da necessidade da normatização da promoção por seleção, uma intenção já expressa em lei, mas ainda não implantada por carecer de normativo detalhando seu funcionamento. Na análise das entrevistas o tema será retomado e será constatado que de fato tal risco tornou-se uma realidade no caso do Governo do Espírito Santo.

Este subcapítulo discorreu sobre a fase de construção do projeto, o diagnóstico encontrado de carreira, as premissas norteadoras e os resultados desejáveis com a implantação do projeto. Nos próximos subcapítulos passa-se a abordar o resultado normativo do projeto, isto é, as normas criadas em decorrência do projeto e o resultado prático na gestão de carreira e desempenho, ou seja, o relato dos gestores envolvidos no processo de implantação do projeto e na gestão dos servidores do Estado do ES.

### 4.3 Resultados do Projeto de Política de Gestão de Pessoas na Gestão de Carreira

#### 4.3.1 Normas Regulamentadoras das Carreiras criadas pelo projeto

Seguindo a recomendação da hierarquia normativa a ser adotada, as normas surgidas com o projeto não invalidam as normas já existentes, elencadas no subcapítulo 4.1.1, ao contrário, elas reforçam e dão concretude às premissas de gestão de carreira encontradas nas normas mais abrangentes (Constituição Federal, Estadual e Estatuto do Servidor). As normas surgidas e que interessam ao tema da dissertação são:

- Lei Complementar 519/12 (remuneração por subsídio)
- Lei Complementar 636/12 (promoção por senioridade)
- Lei Complementar 637/12 (política de gestão de pessoas)
- Lei Complementar 639/12 (rem subsídio SESA)
- Lei Complementar 640 (regras de promoção por seleção)
- Decreto 3133/12 (aval. desempenho individual)
- Decreto 3264/13 (alterar decreto 3133)

Uma primeira observação é que a SEGER seguiu a recomendação da consultoria em normatizar as regras em seu correto degrau normativo. Nota-se pelo rol acima que os assuntos são estratégicos e de diretrizes gerais e foram, em sua maioria, devidamente alçados ao status de lei complementar. Tal formato normativo demanda a necessidade de votação em Assembleia Legislativa, maior participação de representante da sociedade e maior perenidade, uma vez que há maiores impeditivos de que futuramente uma lei complementar seja facilmente alterada por decisão governamental.

Pode-se separar a análise dessas normas em três grupamentos, conforme os temas apresentados abaixo, e que se configuram como um subcapítulo de análise:

- Normas que tratam de Política de Gestão de Pessoas, remuneração e organização de cargos.
- Normas específicas da promoção por seleção e avaliação de desempenho
- Normas que tratam sobre outras formas de promoção: senioridade e titulação

##### 4.3.1.1 Normas que tratam sobre Política de Gestão de Pessoas e Modelo Remuneratório

Aqui, faz-se uma breve análise da Lei Complementar 637/12, de Política de Gestão de Pessoas, visto que esta normatização era o objetivo principal do projeto e a partir dele se ramificam

intentos organizacionais nos mais distintos temas de Recursos Humanos, inclusive carreira e desempenho. Tal política foi dividida em sete pilares, que constituirão as bases das ações, dos projetos futuros e da gestão de pessoas, conforme figura 13, abaixo:



Figura 13: Os sete pilares da Política de Gestão de Pessoas.  
Fonte: Fia, 2012 b, p. 10.

A divisão foi adotada para a apresentação das diretrizes de modo a melhor contextualizá-las, porém, vale a ressalva de que os temas não são estanques e mutuamente excludentes, podendo haver campos de interação, aglutinação e interdependência entre eles. O próprio preceito de se dotar a gestão de pessoas de caráter mais estratégico enfatiza a necessidade da visão interdependente. Para o tema desta dissertação vale destacar os pilares Carreira e Reconhecimento, Gestão de Desempenho e Gestão de Desenvolvimento.

Pode-se observar que uma diretriz adotada foi a proposição de cargos amplos, que possibilitem maior mobilidade dos profissionais tanto dentro da instituição a que está alocado, quanto para outras Secretarias. Essa mobilidade está alinhada com os preceitos de carreira e possibilidades de evolução, na gestão de carreira do setor público, cuja aplicabilidade acaba condicionada pelo fator institucional 9 - estabilidade na carreira. Embora a mobilidade interna horizontal permitida pela configuração de cargos amplos não seja o enfoque da dissertação, ela merece o destaque dado acima, pois seu propósito evidencia uma intenção meritocrática.

Em relação ao pilar de Carreira e Remuneração, ele consiste em “prover o Estado de norteadores para a gestão de carreiras dos servidores, alinhando adequadamente: o sistema remuneratório vigente (valorização), as movimentações possíveis (mobilidade e ascensão) e os horizontes de carreiras oferecidos” (Fia, 2012 b). O relatório da consultoria ressalta novamente o cuidado que se deve ter com o tema, visto sua sensibilidade perante os públicos e o grande risco de

deturpação de critérios de desempenho e desenvolvimento para o automatismo e reducionismo de um mero dispositivo de aumento salarial. É o risco de reducionismo do processo de avaliação de desempenho, com a adoção de viés de que ela serviria exclusivamente para concessão de aumentos remuneratórios, fragilizando a intenção de desenvolvimento.

A estrutura de carreira adotada na política compreende os componentes de horizonte, ascensão e mobilidade e estrutura remuneratória, confirme já citado no referencial teórico (Dutra, 1996). Sobre o aspecto de horizonte de carreira tem-se o seguinte dispositivo que resume a orientação da Política de Gestão de Pessoas nesse tema:

“**Art. 25.** As carreiras do Poder Executivo Estadual adotarão como regras as seguintes diretrizes:

I - cargos efetivos de nível superior com quatro classes;

II - cargos efetivos de nível médio com três classes;

III - todos os cargos efetivos com 15 (quinze) referências.

§ 1º Os percentuais de promoção serão de 15% (quinze por cento), 10% (dez por cento) e 5% (cinco por cento) para movimentação vertical nos cargos efetivos de nível superior com quatro classes.

§ 2º Os percentuais de promoção serão de 15% (quinze por cento) e 10% (dez por cento) para movimentação vertical nos cargos efetivos de nível médio com três classes.

§ 3º O percentual de progressão será entre 2% (dois por cento) e 3% (três por cento) para cada mudança de referência.

§ 4º A amplitude das carreiras será de até 100% (cem por cento)” (Art. 25, Lei Complementar 237/12).

A nova estrutura de carreira proposta adota: aceleração em início de carreira e evolução mais lenta no meio para o fim da carreira, evidenciando a incidência do fator institucional 9 – estabilidade na carreira. Adota também uma amplitude salarial de até 100%, indicando uma preocupação com a igualdade econômica, fator 8 – igualdade econômica.

Sobre o aspecto específico de mobilidade e ascensão na carreira, a política estipulou as seguintes regras:

“**Art. 28.** A mobilidade de ascensão dos servidores efetivos do Poder Executivo Estadual observará os seguintes critérios:

I - princípio da meritocracia;

II - restrições orçamentárias e responsabilidade fiscal;

III - ciclos de ocorrência e interstícios de movimentações;

IV - critérios de acesso e de elegibilidade.

Parágrafo único. Os ciclos das movimentações serão anuais e respeitarão os interstícios mínimos estipulados para mudança de classes ou referências” (Art. 25, Lei Complementar 237/12).

Observa-se a intenção meritocrática, além de critérios temporais implicitamente existentes, quando se predetermina ciclos de ocorrência (interstícios). O condicionante imposto pelos

interstícios se justifica por garantir uma certa igualdade, além de preservar a saúde financeira das Instituições. Em relação às movimentações de progressão:

**Art. 29.** Progressão é a movimentação horizontal de carreira, passando o servidor da referência atual para a imediatamente posterior na mesma classe.

Parágrafo único. O critério mínimo para a progressão é o tempo de serviço.

**Art. 30.** Será aplicado acelerador de progressão, permitindo-se a movimentação em até duas referências, utilizando-se como critério a meritocracia.

§ 1º A mensuração do mérito ocorrerá através da avaliação de desempenho anual ou de outro critério de reconhecimento do mérito que venha a ser definido em lei.

§ 2º Fica concedida a utilização de até dois aceleradores de progressão por mérito ao longo da carreira do servidor.

**Art. 31.** A passagem de uma referência a outra deve observar o interstício mínimo de dois anos.

Parágrafo único. Excetuam-se ao disposto no caput o interstício de 3 (três) anos àqueles que se encontrarem em estágio probatório.

**Art. 32.** Será aplicado acelerador de progressão, utilizando-se como critério a escolaridade, permitindo-se a movimentação em até três referências.

Parágrafo único. O critério de escolaridade de que trata o caput deste artigo será regulamentado por lei própria (Art. 29, 30, 31 e 32, Lei Complementar 237/12).

As progressões mantiveram o critério temporal, destacando o fator 11 - normatização de critérios de antiguidade, ainda que tenham trazido aceleradores por mérito e por escolaridade. O acelerador por escolaridade evidencia o fator 5 - normatização de escolaridade e o acelerador por mérito, a intenção de adoção de critérios meritocráticos.

E em relação às promoções, tem-se as seguintes diretrizes legais:

**Art. 34.** Promoção é a movimentação vertical de carreira, passando o servidor da classe atual para a imediatamente posterior.

**Art. 35.** O Poder Executivo utiliza três modalidades de processo promocional para a promoção dos seus servidores:

I - Promoção por Seleção;

II - Promoção por Senioridade;

III - Promoção por Titulação.

§ 1º As modalidades de promoção de que trata este artigo serão regulamentadas por regramento próprio.

§ 2º As carreiras instituídas no Poder Executivo Estadual terão sua movimentação vertical por meio de promoção por seleção.

§ 3º Fica facultada a promoção por titularidade em carreiras específicas que demandem esse critério, devendo sua regulamentação estar prevista na lei de criação ou alteração do cargo.

§ 4º A Promoção por Senioridade é aplicada somente aos servidores públicos efetivos que fazem jus ao modelo de promoção por seleção.

**Art. 36.** A passagem de uma classe a outra deve observar o interstício de cinco anos para fins de promoção por seleção.

Parágrafo único. Nos casos previstos em lei, a movimentação fica condicionada à existência de vagas na classe em que concorre para a promoção.

**Art. 37.** Os recursos financeiros destinados para promoção por seleção serão apurados a partir de um percentual sobre a verba total utilizada para remunerar o conjunto dos servidores ativos na respectiva carreira (grifos do autor) (Art. 34, 35, 36 e 37, Lei Complementar 237/12).

As modalidades de promoção previstas são: por Seleção (intenção meritocrático), por senioridade (fator institucional 11 - antiguidade) e por titulação (fator institucional 5 - escolaridade). Pela lei, percebe-se a intenção de fortalecer a primeira modalidade, de seleção, alçando-a como a regra a ser aplicada. Mas devido ao histórico e condicionantes institucionais vigentes, prevê a promoção por senioridade, a ser aplicada concomitante à promoção por seleção, para aqueles que não forem selecionados em anos sequenciais (espécie de repescagem não meritocrática) e a promoção por titulação, em substituição à seleção por promoção, nos casos que se fizer necessário.

Em relação ao pilar de Gestão de Desempenho valem os seguintes destaques:

“**Art. 44.** A Gestão de Desempenho deve observar os preceitos do pilar Desenvolvimento de Pessoas e seus resultados podem subsidiar decisões e processos de outros pilares.

Parágrafo único. A utilização subsidiária da avaliação de desempenho não deve distorcer sua intenção primordial, a identificação do bom desempenho no ambiente de trabalho e o endereçamento de ações de desenvolvimento do servidor.

**Art. 46.** Na elaboração dos parâmetros para a Gestão de Desempenho, a SEGER e os órgãos/entidades envolvidos devem considerar:

I - aspectos quantitativos;

II - aspectos qualitativos.

§ 1º Nos aspectos quantitativos serão definidas metas que possibilitem a mensuração de resultados obtidos no exercício da função, devendo a meta ser:

I - específica;

II - mensurável;

III - alcançável;

IV - relevante;

V - delimitada em um espaço de tempo.

§ 2º Nos aspectos qualitativos será observado o processo de desenvolvimento do servidor, considerando seu desempenho em competências e atuação em níveis de complexidades da carreira.

**Art. 47.** A operacionalização da Gestão de Desempenho ocorrerá por meio de instrumentos e procedimentos a serem determinados por cada órgão da Administração, de acordo com sua missão, finalidades, estratégias e atuações específicas. (Art. 44, 46 e 77, Lei Complementar 237/12).

O primeiro artigo referente a esse pilar já resgata o alerta do uso enviesado da gestão de desempenho. Traz ainda dois aspectos do desempenho: o quantitativo e o qualitativo; o primeiro, embasado em gestão por metas e no conceito de metas *Smart*<sup>19</sup>; e a segunda percepção, qualitativa, que envolve a dimensão de desenvolvimento, agregação contínua e gradual de valor no ambiente de trabalho e enfoque na evolução da carreira. Os componentes que concretizam e permitem tal percepção são as competências, gerais do Estado e específica de cada Órgão e seus respectivos níveis de complexidade.

Os componentes da Gestão por Competências é o que permite a evidenciação do mérito na carreira. A implementação, contudo, observou o correto degrau normativo e os tratamentos específicos de cada Órgão e na Lei de Políticas trouxe apenas a previsão dessa ferramenta.

A incidência do fator 13 - descontinuidade das políticas de gestão, aliada ao contexto em que se deu o projeto, de pressões por agilidade na implantação, levaram para a confirmação do risco de desvio das intenções da avaliação de desempenho. As entrevistas comprovarão que a noção de desempenho ficou prejudicada, seja pelo viés direto de movimentação na carreira, seja pela não adoção de competências para cada realidade.

No desenrolar do projeto para a SEAG foram construídas competências por níveis de complexidade, mas não se chegou a legitimá-las em normativo o que determinou sua não aplicação. Devido à pressão por agilidade, a consultoria, foi demandada a revisitar os tópicos de estágio probatório, oferecendo pequenos ajustes, sem que se alterasse o degrau normativo e a SEGER adotou o compromisso de que em um segundo momento, passaria a otimizar a gestão por competências e efetivamente adotar os níveis de complexidade. Infelizmente, as entrevistas indicarão que essas intenções, até o momento, não adquiriram força político estratégica suficiente para sua implantação.

Há um segundo bloco de tema que impacta a gestão de carreira: as normas acerca do modelo remuneratório. Consistem nas seguintes normas: Lei complementar 519/12 e Lei Complementar 639/12. O Estado do ES, vinha em uma estratégia de adoção do modelo por subsídio e para não se configurar como imposição, permitiu a opção a cada servidor:

“§ 2º Se a opção, de que trata o caput deste artigo, ocorrer em até 6 (seis) meses da data de vigência das Tabelas de Subsídios, previstas no artigo 2º desta Lei Complementar, os efeitos financeiros retroagirão à data de vigência das Tabelas.

---

<sup>19</sup> *Smart*, anagrama que se origina de termos em inglês: **S**pecific, **M**easurable, **A**ttainable, **R**elevant e **T**ime based. Cada componente representa um aspecto a ser preservado na construção de metas.

§ 3º A opção, de que trata o caput deste artigo, implica renúncia ao modelo de remuneração por vencimentos, inclusive às vantagens pessoais, adicionais, gratificações, indenizações, abonos, prêmios, verbas de representação, estabilidade financeira, auxílios alimentação e transporte ou outra espécie remuneratória, ficando absorvidas pelo subsídio” (Art. 3. § 2º e § 3º, Lei Complementar, 519/12 e Art. 18, § 2º e § 3º, Lei Complementar, 639/12 )

A intenção pela remuneração por subsídio surge do anseio de simplificar o sistema remuneratório, tornando-o mais coerente com uma gestão sistêmica, ao mesmo tempo em que possibilita uma blindagem contra desvios remuneratórios que contradigam o modelo meritocrático pretendido. Envolve os seguintes fatores: fator 1 - igualdade, fator 8 - igualdade econômica, fator 13 - descontinuidade das políticas de gestão.

Basicamente, o modelo de subsídio, constitui-se de pagamento de parcela única, sem complementações adicionais. Ele se contrapõe ao modelo anteriormente vigente: o de vencimento, formado por um salário base acrescido de distintas gratificações e complementações remuneratórias atreladas a ele. O subsídio possui a vantagem de simplicidade de gestão e apaziguamento de questões controversas em cálculos reflexos que consideram o salário como componente (Ex.: cálculo para aposentadoria), por buscar a simplificação da verba remuneratória em um único valor. A decisão pela adoção do modelo de subsídio gera uma mudança de reconhecimento dos servidores: se antes o reconhecimento vinha por meio de nova rubrica remuneratória, agora, com a existência de uma rubrica única, passa a haver pressões para que o reconhecimento ocorra na carreira.

#### *4.3.1.2 Normas específicas da Promoção por Seleção e Avaliação de Desempenho Individual*

Este subcapítulo apresenta a explicitação em normas das intenções de adoção de critérios meritocráticos nas movimentações na carreira dos servidores do Executivo do Estado do Espírito Santo. Compreende a análise das seguintes normas: Lei Complementar 640/12, que trata da promoção por seleção, Decreto 3133/12, que discorre sobre a avaliação de desempenho individual e o Decreto 3264/13, que altera o Decreto 3133/12.

Antes de se passar para a análise normativa, faz-se necessária uma breve contextualização do momento em que surgiram tais leis: o governo vivenciava fortes pressões para sua regulamentação, isso porque já havia a previsão de promoção por seleção em leis de criação e alteração de cargos, sem que houvesse a possibilidade de aplicação, por demandar a normatização de seus critérios de seleção. Uma vez prevista em lei, criam-se, nos servidores,

fortes expectativas quanto aos formatos e mecanismos de funcionamento da promoção por seleção; ainda que a possibilidade de promoção não seja tão emergencial, devido à necessidade de completar o interstício de cinco anos para se habilitar a uma promoção.

Essa pressão pela implementação fez com que a SEGER decidisse por ajustar os critérios de avaliação de desempenho já existentes, sem que houvesse a modelagem de fato das competências e seus respectivos níveis de complexidade, ficando com o compromisso posterior de revisitar a avaliação de desempenho (o principal componente da promoção por seleção) e otimizá-lo com a adoção de níveis de complexidade. Priorizou-se como premissa a busca de uma solução eficaz à demanda atual, sem que se engessasse direcionamentos futuros do Projeto de Formulação de Políticas de Gestão de Pessoas.

O direcionamento era o de se introduzir uma avaliação para promoção por seleção conjuntamente com a utilização das regras já previstas nas leis vigentes, convivendo-se, emergencialmente, com eventuais desvios, ajustando-os ao longo da maturidade do projeto. Porém, conforme evidenciado pelas entrevistas, até o momento, não houve a revisão da avaliação de desempenho e a inclusão dos níveis de complexidade. Ainda que para a SEAG tenha havido extenso trabalho de modelagem, identificação das competências e seus respectivos níveis de complexidade, o material técnico não foi normatizado até o momento, dificultando a evidenciação do propósito de uma avaliação de desempenho, que deveria ter seu enfoque no desenvolvimento.

Da análise da Lei Complementar 640/12 destacam-se os seguintes pontos:

- Critérios habilitadores: há alguns pré-requisitos para se habilitar à promoção por seleção, havendo o fator temporal implícito no interstício, o controle por existência de vaga na classe a que concorre e a disponibilidade de cinco avaliações periódicas de desempenho individual, bases para a gestão meritocrática.

“Art. 2º A promoção por seleção fica condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos:

I - permanência do servidor na classe inferior pelo prazo mínimo de cinco anos de efetivo exercício;

II - cinco avaliações periódicas de desempenho individual, observado o disposto nos artigos 3º e 6º desta Lei Complementar;

III - existência de vaga, nos casos em que há previsão em lei” (Lei Complementar 640/12).

- Critérios para a promoção por seleção:

“Art. 13. Preenchidos os requisitos de que trata o artigo 2º desta Lei Complementar, a promoção por seleção do servidor público efetivo estadual

considerará os seguintes critérios:

- I - avaliação de desempenho individual;
- II - participação em atividades de capacitação e qualificação profissional;
- III - atuação não remunerada em comissão, comitê ou conselho;
- IV - atuação na gestão e fiscalização de contratos;
- V - publicação ou apresentação de trabalho científico/técnico, premiação de projeto e premiação Inovação na Gestão Pública do Espírito Santo – INOVES” (Lei Complementar 640/12).

Conforme premissa adotada, buscou-se a implantação emergencial da avaliação para promoção por seleção, não havendo, naquele momento, sugestões de acréscimos de critérios diferentes dos originalmente elaborados pela SEGER, uma vez que haveria a oportunidade de evolução desse processo de avaliação ao longo das demais etapas do projeto. A preocupação foi de avaliar os critérios inicialmente propostos para este momento e possibilitar sua aplicação.

Sugeriu-se a não adoção do critério “avaliação de desempenho da equipe”, pois, entendeu-se que fosse necessário um período de maturação das avaliações, ou seja, permitir que se vivencie um ciclo e interstício e somente então cogitar a utilização das médias aritméticas das avaliações dos membros de uma equipe. Além disso, a ênfase no trabalho em equipe já se encontra destacado como um dos critérios da avaliação individual.

Os pesos para cada um dos critérios encontram-se discriminados em lei e retratados no gráfico abaixo. Interessante notar que inicialmente, constava no relatório da consultoria uma recomendação ainda maior para a avaliação de desempenho (60%), mas a SEGER preferiu pela cautela e reduziu 10%, com o receio de seus gestores não estarem devidamente orientados para uma avaliação meritocrática, o que evidencia o fator institucional 7 - condição transitória dos gestores.



Figura 14: Critérios da promoção por seleção.  
Fonte: Adaptado de Governo do Estado do ES, 2012 e.

O funcionamento da avaliação de desempenho individual, critério com maior peso na promoção por seleção, encontra-se normatizado em Decreto próprio e merecerá uma análise específica.

Quanto ao critério de capacitação, o objetivo era o de favorecer a contínua atualização de conhecimentos. São pontuados os cursos oferecidos pela ESESP – Escola de Serviço Público do Espírito Santo - e também as ações de formação e capacitação executadas por iniciativa do próprio servidor. Na prática, houve a deturpação desse objetivo, fazendo com que o fator institucional 5 - escolaridade se configurasse como não meritocrático, ao estimular uma corrida desenfreada por diplomas, o interesse exclusivo de realizar cursos ESESP somente se ele pontuar na promoção e a ausência no posto de trabalho para garantir a pontuação máxima no critério capacitação.

Em relação a participação em comitês não remunerados e a gestão e fiscalização de contratos, o objetivo era o de incentivar que o servidor assumisse essas atribuições e que, embora não houvesse uma gratificação imediata atrelada a elas, pode-se evidenciar a dedicação nessas atividades, ao possibilitar que elas pontuem na promoção por seleção. Tem considerações meritocráticas ao reconhecer esforços extra, mas poderia ser melhorado se enfocasse não apenas a participação em tais atividades, mas também a performance técnica-qualitativa do servidor em cada uma dessas atividades.

Além desses critérios, têm-se um acelerador e um redutor do resultado de avaliação de desempenho individual. Após a soma desses fatores acima elencados, a pontuação pode ter um acréscimo devido a premiações ou um redutor devido a faltas não justificadas. A premiação pretende enfatizar aspectos de inovação, fortemente presente no governo gestor. O efeito prático da maneira como se considera esse critério, como um acelerador, reflete no sentimento de justiça dos servidores que não possuem grandes chances de participarem de projetos inovadores; a eles, já se estão garantidos que se atinja 100% da nota. Já a assiduidade é um fator temporal frequentemente utilizado pelo setor público, seja por possuir fatores objetivos para sua mensuração, seja por ser entendido como legítimo em um processo de avaliação de desempenho.

- Sustentabilidade Financeira: além da necessidade de existência de vaga na classe subsequente, há o indicativo de disponibilizar à promoção por seleção 2,5% sobre a folha de pagamento, garantindo-se, no mínimo, a promoção de 50% dos servidores

aptos. Essa garantia posiciona-se tal qual uma nota de corte, o que implica dizer que a cada ciclo promocional, metade dos servidores, aqueles com melhor desempenho, receberão a promoção.

“**Art. 36.** Os recursos disponíveis para a promoção por seleção é de 2,5% (dois e meio por cento) sobre a verba utilizada para remunerar o conjunto dos servidores ativos na respectiva carreira, garantindo no mínimo a promoção de 50% (cinquenta por cento) dos servidores aptos de cada carreira, por nível promocional.

Parágrafo único. O percentual de 2,5% (dois e meio por cento) de que trata o caput deste artigo será distribuído proporcionalmente entre os níveis promocionais de cada carreira”. (Lei Complementar 640/12).

A regra efetivamente adotada em lei encontra-se frouxa e dá margem a eventuais gastos desmedidos, ao garantir a promoção de 50% dos servidores aptos. A consultoria propôs que fosse considerada apenas os avaliados que, após a normalização estatística dos dados, possuíssem nota superior à média geral (ou seja, acima de zero) dos inscritos, estariam classificados para as etapas subsequentes. Ex.: Só serão considerados classificados os 50% que estejam acima da média da carreira”. Embora essa proposta possuía cunho meritocrático, no sentido de que concorrerem apenas os servidores “acima da média”, ela não foi adotada em lei.

- Critérios de Desempate: percebe-se a intenção meritocrática ao alçar a avaliação de desempenho como primeiro critério de desempate, porém, ainda assim, como últimos critérios, verificam-se questões de passagem de tempo, reforçando o fator institucional 10 (antiguidade).

“Art 37. § 3º Para fins de desempate no processo de seleção, serão apurados, sucessivamente:

I - a maior média obtida nas avaliações de desempenho individual, no interstício da promoção;

II - a maior pontuação obtida em atividades de capacitação e qualificação profissional;

III - a maior pontuação obtida em comissões, comitês e conselhos não remunerados, no interstício da promoção;

IV - a maior pontuação obtida em gestão e fiscalização de contratos, no interstício da promoção;

V - o maior número de dias efetivamente trabalhados;

VI - o maior tempo de serviço na carreira” (grifo do autor) (Art. 37, Lei Complementar 640/12).

A seguir, passa-se para a análise do Decreto 3133-R/12, que discorre sobre as regras de funcionamento da avaliação de desempenho a ser aplicada aos servidores efetivos e comissionados dos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Já no caput da lei, ela traz suas intenções meritocráticas:

“Considerando que a busca pela melhoria do desempenho e dos serviços a serem prestados devem estar vinculados ao objetivo maior do sentido social do trabalho desenvolvido pelo conjunto dos servidores da Administração Pública Estadual, que é o de dar melhores condições de vida aos cidadãos do Estado;

Considerando a necessidade de aferir o desempenho e as competências do servidor no exercício das atribuições de seu cargo ou função, com foco em sua contribuição individual para o alcance das metas institucionais;

Considerando a prioridade que vem sendo dada no aperfeiçoamento constante do servidor público do Estado, visando à superação dos indicadores por meio da gestão do desempenho e competência funcionais;” (grifo do autor) (caput, Decreto 3133-R/12).

Conforme já comentado, neste momento do projeto, pelas pressões existentes, não foi possível desenvolver uma ferramenta de avaliação de desempenho totalmente calcada nas premissas da gestão por competências e a concretização do mérito em níveis de complexidade. Houve uma primeira análise de critérios já desenhados pela SEGER, ajustes sem que precisasse alterar a lei Complementar (pois isso implicaria em levar para o Legislativo) e o desenho de artigos que possibilitassem a utilização futura de níveis de complexidade, trazidas em norma de decreto, no mesmo patamar da norma de avaliação de desempenho e com a mesma agilidade de publicação: bastando o veto do Governador e não a votação pelo Legislativo. No Decreto há redação específica o suficiente para garantir a intenção da avaliação de desempenho e genérica o suficiente para permitir inclusões futuras de nível de complexidade.

“**Art.3º** As avaliações de desempenho individual serão utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação das competências que interferem no desempenho, que possam ser aprimoradas por meio de plano de desenvolvimento de capacitação e aperfeiçoamento profissional” (grifo do autor) (Art.3. Decreto 3133-R/12).

O Decreto 3133-R/12 disponibiliza oito aspectos do desempenho individual, que são utilizados para a promoção por seleção, mas também podem ser direcionados ao desenvolvimento dos servidores, ressaltando-se que há a possibilidade de ajustes futuros visando sua melhoria, conforme o avanço do projeto e o conseqüente enfoque em desenvolvimento. Os critérios e seus respectivos pesos são:

<p><b>I – postura profissional</b> – atua com esmero no cumprimento dos seus deveres, seguindo os preceitos morais e éticos no exercício do cargo (Pontuação máxima: 10 (dez)); Evidencia o fator institucional 4 - Exigência de postura ética e eficiente. Embora seja a exigência de uma postura profissional basilar, ao explicitar como critério, reforça a mensagem de que esse é um pré requisito para se adotar uma gestão meritocrática.</p>
<p><b>II - trabalho em equipe</b> – relaciona-se de forma cordial com as pessoas de diversos níveis hierárquicos, de forma a manter o ambiente de trabalho produtivo, bem como desenvolve tarefas em equipe, valorizando o trabalho em conjunto na busca de resultados efetivos para a instituição, colaborando com o desenvolvimento dos trabalhos (Pontuação máxima: 15 (quinze)); Evidencia o fator institucional 4 - Exigência de postura ética e eficiente e foca-se em questões comportamentais e de relacionamento, com o intuito do desenvolvimento contínuo do trabalho.</p> <p><b>III - aplicação de normas e procedimentos</b> – conhece e aplica corretamente as normas legais, regimentais e procedimentais e respeita a hierarquia instituída (Pontuação máxima: 10 (dez)); Evidencia o fator institucional 3 - Normatização e o fator 1 - garantia da Impessoalidade e Igualdade. Utiliza a exigência de normatização com um viés positivo e meritocrático, partindo-se da premissa de que as normas e procedimentos são justos, deve-se aplica-los impedindo qualquer tratamento que fira a impossibilidade.</p>
<p><b>IV - iniciativa e capacidade de lidar com situações novas e inusitadas</b> – demonstra iniciativa e proatividade na execução de suas atividades, bem como apresenta alternativas para solucionar problemas e situações inesperadas, contribuindo para tornar o trabalho mais produtivo e eficaz (Pontuação máxima: 12 (doze)); Evidencia o fator institucional 4 - Exigência de postura ética e eficiente ao reforçar a postura ética e eficiente e enfatiza a busca meritocrática por trabalhos mais produtivos e eficazes.</p>
<p><b>V – conhecimentos técnicos</b> – domina e busca aprimorar os conhecimentos necessários para a realização das atividades associadas ao exercício de suas atribuições (Pontuação máxima: 9 (nove)); Configura-se como uma evidência de potencial meritocrático, estando na categoria de insumos para se poder ser competente. Embora a aquisição de conhecimento técnico seja importante como bagagem, ele por si só, não garante um bom desempenho, tal qual o fator institucional 2 - Ingresso na Carreira Pública via concurso Público.</p>
<p><b>VI - qualidade do trabalho</b> – planeja e realiza as atividades com exatidão e clareza, evitando o retrabalho (Pontuação máxima: 16 (dezesseis)); Este critério e o próximo são os que preservam a intenção do mérito, e por isso possuem os maiores pesos. Estão condicionados ao entendimento de entrega de competências, de realização efetiva no ambiente de trabalho, tanto em termos qualitativo, este item, quanto em termos quantitativo, próximo item.</p>
<p><b>VII – produtividade no trabalho</b> – realiza o trabalho com rapidez e rendimento adequado, levando em conta a complexidade, o tempo de execução e as condições de trabalho (Pontuação máxima: 20 (vinte)); Enfatiza o critério meritocrático quantitativo, de produtividade no trabalho.</p>
<p><b>VIII – aproveitamento em programas de capacitação</b> – aplica os conhecimentos adquiridos em programas de capacitação e dissemina-os no ambiente de trabalho, visando à melhoria do serviço público prestado (Pontuação máxima: 8 (oito)). Este item é recorrente na ferramenta, seja na ênfase do conhecimento técnico, item V, seja ainda no critério de promoção por seleção de qualificação e capacitação, ou ainda na promoção por titulação, uma das exceções à promoção por seleção. Todas essas evidências reforçam o fator institucional 5, de escolaridade.</p>

Tabela 21: Critérios da avaliação de desempenho e sua relação com fatores institucionais.

Fonte: Adaptado de Governo do Estado do ES, 2012 f.

Cada um desses aspectos é avaliado sob uma escala de frequência de quatro pontos: não demonstra (peso zero), demonstra poucas vezes (peso 0,33), demonstra muitas vezes (peso 0,66) e sempre demonstra (peso 1).

Após a obtenção de todas as notas das Avaliações Individuais anuais a consultoria sugeriu que seja utilizado algum método de balanceamento adequado nas notas dos distintos gestores.

Embora a SEGER tenha ficado sensibilizada com tal recomendação, não a adotou explicitamente em Decreto, por avaliar a dificuldade de operacionalização. As atribuições da Comissão de Avaliação de Desempenho (CAD) acabaram ganhando uma roupagem de gestão operacional.

Passados alguns meses da publicação do Decreto, o Governador retifica o item que previa que a avaliação de desempenho incidiria também aos cargos comissionados, enfraquecendo a intenção meritocrática do instrumento, sua configuração para desenvolvimento, limitando-o ao uso de movimentações promocionais. Essa retificação aponta também a questão delicada que é avaliar gestores no setor público, devido aos condicionantes do fator institucional 7 - condição transitória dos gestores:

“Art. 1º Ficam excluídos os cargos comissionados do Decreto nº 3.133-R, de 19 de outubro de 2012, publicado no Diário Oficial de 22 de outubro de 2012, que dispõe sobre a instituição da Avaliação de Desempenho a ser aplicada nos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional” (Art. 1º, Decreto 3264/13).

Por fim, vale analisar as duas exceções à promoção por seleção: Senioridade e Titulação.

#### *4.3.1.3 Normas que tratam sobre outras formas de Promoção: Senioridade e Titulação*

A promoção por senioridade explicita o fator institucional 11 – normatização de critérios de antiguidade e é aplicada aos servidores públicos efetivos que fazem jus ao modelo de promoção por seleção. Pode-se encará-la como uma repescagem dos servidores que não conseguem ser promovidos pela seleção. Seus requisitos são:

“Art. 2º A promoção por senioridade fica condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- I - permanência do servidor na classe inferior pelo prazo mínimo de dez anos de efetivo exercício;
- II - ter participado de pelo menos 03 (três) ciclos de promoção por seleção;
- III - ter obtido, em cada ciclo de que participou, nota mínima equivalente a 60% (sessenta por cento) da média dos servidores promovidos por seleção” (Art. 2º, Lei Complementar 636/12).

Para fazer jus à promoção por senioridade é preciso ter participado de ao menos três ciclos de promoção por seleção e adquirido, no mínimo, 60% da média dos servidores promovidos por

seleção. Embora a evidência seja no reforço da antiguidade, dotou-se a lei de critérios meritocrático, ao instituir nota mínima nas promoções por seleção.

Já a promoção por titulação, no universo das três Secretarias em análise, estava prevista ao INCAPER, instituto ligado à SEAG, mais especificamente para o seu cargo de pesquisador. A consultoria realizou diagnóstico de carreira e propôs soluções, mas que não foram adotadas em sua plenitude, isto é, não se normatizou a promoção por titulação do pesquisador do INCAPER, ocasionando, na prática, a ausência de carreira para esse cargo.

O INCAPER possuía um cargo amplo único de Agente de Desenvolvimento Rural e neste cargo encontravam-se as funções de pesquisador e de extensionista. A regra de promoção antiga era a promoção por titulação automática, isto é, era promovido todo servidor que alcançasse uma titulação maior que a atual. Como este estímulo era único aos dois tipos de profissionais existentes no cargo (pesquisador e extensionista), havia o incentivo único e exclusivo à obtenção de títulos, que condizia com a realidade do pesquisador, mais voltado às atividades acadêmicas, porém, destoava da prática diária do extensionista, que se encontrava frequentemente em visitas técnicas, em fazendas e regiões interioranas, sem acesso a ofertas de cursos acadêmicos. Além disso, a titulação não se configurava como fator determinante para a atuação em extensão; suas atribuições requeriam muito mais uma vivência prática, uma habilidade relacional com o ruralista do que diplomas e certificados escolares.

Verificada a distinção de tais funções e a necessidade de estímulos distintos na carreira, a recomendação foi de que se separasse em dois cargos. Para os extensionistas, adotou-se a promoção por seleção, permitindo que esta trouxesse critérios mais meritocráticos e justos nas movimentações de carreira, além da justiça adquirida com a separação dos cargos e não concorrência na seleção com os pesquisadores. Para os pesquisadores, continuava importante a ênfase da titulação, mas tal promoção precisaria ser revista, trazendo alguns critérios mais meritocráticos.

Tem-se o fator institucional 5 e os esforços do projeto de lei foi o de torna-lo meritocrático, ainda que enfatizasse a titulação. Buscou-se retirar o caráter automático da antiga promoção por titulação. Adotou-se o critério de elegibilidade que determina que a obtenção do título acadêmico torna o servidor apenas elegível à promoção, mas passível ainda de um filtro, da disponibilidade de recursos financeiros e, na limitação deste, de priorização conforme critérios que indicam os mais merecedores da promoção. Ao se introduzir este fator, não só se alinha

com a gestão orçamentária do instituto, mas também se introduz a noção de meritocracia e comparação entre semelhantes, para se escolher os que apresentaram melhor desempenho para a promoção.

A limitação orçamentária traz um segundo passo à promoção por titulação, que é o critério de priorização. Para o pesquisador, selecionou-se critérios condizentes com sua atuação específica e peculiar, a ênfase na geração do conhecimento, sem se esquecer da importância de repasse desse conhecimento à área de extensão.



Figura 15: Critérios de classificação dos pesquisadores.  
Fonte: Adaptado de FIA, 2012 e.

Nota-se a ênfase na geração do conhecimento, que corresponde a 34% da nota, mas há também uma preocupação na transmissão dessa tecnologia (25%), além da qualidade da Universidade em que se busca o título, refletida pela nota CAPES (16%), bem como alguns critérios comportamentais que mensurarão a boa relação com a extensão (17%). Por fim, estimulou-se também a captação financeira para as pesquisas realizadas (8%).

Embora o desenho da promoção por titulação tenha conseguido incutir componentes meritocráticos no projeto de lei, ele não foi de fato implantado, configurando-se como um sério problema de desmotivação na carreira para os pesquisadores.

Nota-se que as duas formas alternativa de promoção tentaram trazer componentes meritocráticos ainda que subsidiários, de modo a se evitar o automatismo da aplicação da antiguidade ou aquisição de títulos.

Neste subcapítulo 4.3.1, foram apresentadas as normas que resultaram do projeto de formulação de políticas de gestão de pessoas, referente à gestão de carreira. No próximo subcapítulo, por meio das entrevistas realizadas, passa-se a abordar o resultado fático das novas práticas de gestão de carreira.

#### 4.3.2 A institucionalização das práticas de carreira na percepção dos gestores envolvidos

Com as entrevistas buscaram-se captar as percepções de profissionais que participaram da modelagem e implantação do projeto e de profissionais que lidam com os novos critérios de gestão de carreira. Ao longo da análise, são citados trechos das entrevistas. De modo a preservar a identidade dos entrevistados utilizam-se os códigos, E1, E2 e E3 para os entrevistados Fonte E (SEGER) e F1, F2, F3, F4, F5 e F6 para os entrevistados Fonte F (gestores das instituições).

Para facilitar a análise das entrevistas, fez-se a divisão em três blocos temáticos: intenções do projeto, resultados obtidos e condicionantes que auxiliaram ou prejudicaram a prática da meritocracia, conforme tabela 22, abaixo:

Entrevistas	Bloco Temático	Perguntas
E – Entrevistas com gestores da SEGER	Intenções do projeto	1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8
	Resultados obtidos	9; 13; 14; 15; 16; 17
	Condicionantes que auxiliaram ou prejudicaram a prática da meritocracia	10; 11; 12; 18
F – Entrevistas com gestores das instituições	Intenções do projeto	1; 2; 4; 6
	Resultados obtidos	5; 7; 8; 9; 11
	Condicionantes que auxiliaram ou prejudicaram a prática da meritocracia	3; 10

Tabela 22: Divisão das perguntas das entrevistas, por bloco temático.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.3.2.1 *Intenções do Projeto*

O projeto de Formulação e Implantação da Política de Gestão de Pessoas do Governo do Estado do Espírito Santo e seus desdobramentos subsequentes representaram a intenção do Estado do Espírito Santo em se apropriar de critérios mais meritocráticos na carreira. Isso pode ser captado, de forma explícita, no bloco do roteiro de entrevistas “intenções” (perguntas 1 a 8), realizadas com os profissionais da SEGER e, de forma menos intensa<sup>20</sup>, nas perguntas 1 e 2 das entrevistas com profissionais da SEAG e SESA. Nos respondentes da SEGER tem-se o relato explícito de que um dos motivadores do projeto tenha sido a busca por práticas mais meritocráticas.

“Decreto de avaliação, lei da promoção por seleção e política de gestão de pessoas, talvez ainda não evidencie maciçamente a meritocracia, mas abre portas para o que possa acontecer. Abre portas para esses processos mais claros, de mérito. ”  
(Entrevistado E1 – SEGER).

Por mais que um dos motivadores tenha sido a adoção de práticas meritocráticas, passa a ser relevante analisar de onde vem tal motivação. Os entrevistados da SEGER relataram que o modo como foi planejado o projeto teve influência na sua implantação e atuais repercussões na gestão de carreira.

Um ponto positivo, na visão dos entrevistados, é que o projeto partiu da criação de uma política de gestão de pessoas, com liberdade para reflexão sobre quais as premissas basilares para tal política, sem se ater a tentativas de adequação e enquadramentos às situações de cada carreira existente dentro do Executivo Estadual do Espírito Santo. Somente após a criação da política, passou-se a adequar cada uma das carreiras existentes. Um ponto que hoje pode ser entendido como negativo foi o fato desse projeto ter sido uma “ação de governo” e não uma “ação de estado”, o que implica em dizer que o projeto tinha fortes motivadores entre os governantes da época, mas que ficou sob risco de perder sua força na troca de governo.

As expressões “ações de estado” e “ações de governo” foram constantemente utilizadas ao longo das entrevistas, indicando que “ações de estado” seriam aquelas ações perenes e sustentáveis, que não corresse o risco de descontinuidade em momentos de trocas de governo. Em oposição a essas ações mais perenes, o termo “ações de governo” foi utilizado para indicar uma ação adotada pela Administração em exercício, mas com um viés personalizado, apontando

---

<sup>20</sup>A baixa intensidade na percepção da intenção de se aplicar a meritocracia será melhor explorada no item de comunicação das regras de carreira e no item de engajamento dos gestores e áreas de recursos humanos dos Órgãos envolvidos.

a autoria das ações, seja na figura do governador em exercício, seja na do partido político a que ele pertencia. Essas “ações de governo” se configuram de tal forma que apresentam um forte risco de descontinuidade nos momentos cíclicos de troca de gestão, que a democracia estabelece. Evidenciam o fator institucional 13 – descontinuidade das políticas de gestão com a troca de chefes do Poder Executivo.

“Dificultou não vincular ao Estado, vinculou ao governador” (Entrevistado E1 – SEGER).

“Nova gestão adotou a descontinuidade, nas eleições os ânimos foram avançados e se polarizou, de modo que quando a nova gestão entrou, ele quis derrubar tudo o que se tinha! "revisões de PCS estão proibidas" (decreto 3755). Não conseguimos regularizar coisas que estão previstas nas políticas, não conseguimos implantar e ficamos com algumas lacunas”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“Com a mudança do governo, as conversas de gestão de carreira diminuíram. Parece que a SEGER estava mais atenta antes e agora as coisas ficaram em stand by. Há um sentimento de que a SEGER tenha recuado”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Nesse sentido, enquanto equipe técnica, não dá muito para intervir, isso é uma decisão de governo. Chega uma hora que é um restritor político. No serviço público há grande dificuldade de continuar projetos anteriores”. (Entrevistado E2 – SEGER).

“Tem muito a postura de gestor público vem para deixar a sua marca e não quer pegar projetos anteriores! Por que o novo governo não se muda um pouco a cara e põe o nome dele, mas dá continuidade e até colhe os louros? Mas preferem iniciar algo novo! E assim, descontrói o que já tinha”. (Entrevistado E2 – SEGER).

“Mudança do cenário político, descontinuidade de políticas. Isso prejudica e causa descontentamento. Houve mudança na esfera de decisão política, diminuiu a ênfase na gestão de carreira. O que foi feito, foi feito e a SEGER põe esforços para dar alimentação à execução, mas não percebem esforços para a continuidade do projeto”. (Entrevistado F3- Instituição).

“A SEGER enfrentou um contexto político muito difícil; politicamente ficou desestabilizada e isso prejudicou a gestão de carreira; diminuiu o fôlego nesse processo”. (Entrevistado F1 – Instituição)

O planejamento em relação a que Órgãos fariam parte do projeto piloto também repercute no sucesso ou fracasso do projeto: é preciso escolher Órgãos em que se tenha facilidade de monitoramento, ambiente complexo para se testar todas as possibilidades e realidades distintas e distantes da administração pública direta para se testar sua aderência.

“Começamos o projeto com dois projetos pilotos SEGER e SESA. SEGER porque é uma secretaria transversal, além de ser a nossa casa, poderemos monitorar a implantação. E SESA, porque era um ambiente muito complexo, muitas rubricas de vencimento, público muito grande. Se vencêssemos a SESA, venceríamos qualquer situação. Em um segundo momento, passamos a abordar a SEAG, que se constitui de três Órgãos: IDAF e INCAPER. A escolha da aplicação na SEAG foi para testarmos o modelo em Órgãos da Administração Indiretas, em autarquias e o quanto o modelo estaria aderente a essas realidades” (Entrevistado E1 - SEGER).

A adoção de grupos de modelagem e abertura maciça para que os servidores participassem da construção do modelo (competências, níveis de complexidade, desmembramento dos cargos), na opinião dos entrevistados, fez com que as ações ganhassem legitimidade e fosse mais fácil aprovação na assembleia e consequente manutenção das ações em futuras trocas de governo.

“Adotamos um processo bastante participativo (competências, desmembramentos de cargos). Nada iria para assembleia sem ter passado pelos servidores”. (Entrevistado E1 – SEGER)

Entrevistados relataram que uma constante no projeto foi a diretriz da SEGER em tratar sistemicamente todos os órgãos do Executivo do Estado do ES. Uma frase constantemente utilizada pelo gerente de Carreiras da SEGER era “vamos ver a floresta e não uma árvore apenas” (Entrevistado E1 – SEGER). Com isso, buscava-se aplicar uma solução macro e sistêmica. Em alguns casos, em prol dessa uniformidade e abrangência, perdia-se em especificidade e tratamento individualizado.

Acreditavam que os Órgãos estivessem em momentos bem distintos e que a solução pensada tenha sido a mais adequada frente a essa diretriz. Sabia-se, já na época do planejamento do projeto, de que cada Órgão não ficaria plenamente satisfeito, pois teriam que abrir mão de um tratamento mais pontual e específico, em prol da inclusão sistêmica, em uma gestão ampla a todos os servidores do Executivo Estadual do Espírito Santo. Um desses desafios, estava justamente em lidar com os Órgãos da administração indireta, que possuem regras distintas e, muitas vezes, histórico de terem maior autonomia no passado, inclusive com ferramenta de gestão mais precisa.

Passada a fase de implantação, deve-se pensar formas de tratamentos específicos aos órgãos, quando assim necessários, sem que se agrida o modelo. Há caso de Órgão que já possuía uma avaliação de desempenho e teve que abrir mão de um tratamento mais específico em prol do todo; outro que desenhou um tratamento específico de carreira a determinados servidores, mas que ainda não foi implantado, outro que teve seu público mais antigo, às vésperas da aposentadoria, preterido, priorizando-se os mais novos na carreira (Entrevistado E1- SEGER). O público entrevistado da SESA e SEAG sente falta desse segundo momento, em que poderia haver algum tratamento específico e pontual, a cada caso, de acordo com suas necessidades.

“A regra transitória privilegiou os 300 que entraram e não os mais antigos. Houve reforço no sentimento de privilégio a só um público. Os que se sentiram prejudicados,

foram os submetidos, que são anteriores à exigência de concursos”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Ficar dependente da SEGER foi ruim; porque perdemos autonomia. Antes de ser autarquia, éramos empresa e tínhamos um modelo de avaliação de desempenho mais objetivo, parecido com a Embrapa”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“Há avanços para determinados Órgãos, mas recuos em outros, naqueles que já possuíam uma ferramenta de avaliação de desempenho mais maduro”. (Entrevistado F1 – Instituição)

“Para nós, a nova progressão é menos meritocrática do que a anterior! Antes, havia consideração da avaliação de desempenho”. (Entrevistado F4 – Instituição)

“Parece que o processo anterior, atendia melhor (empresa pública), tínhamos maior autonomia. A SEGER Está num caminho de buscar um sistema de gestão universal, mas precisa trabalhar um pouco para avaliar as especificidades dos Órgãos”. (Entrevistado F1 – Instituição).

Os entrevistados, quando questionados sobre as motivações do projeto de 2011/2012, de forma geral, apresentaram a percepção de que o Governo possuía o interesse em diferenciar as pessoas pelo mérito. Identificam a adoção da meritocracia na gestão da carreira como um dos motivadores de todo o projeto. Mas há uma falta de clareza quanto às origens dessa motivação quanto mais as entrevistas se afastam do núcleo da SEGER, responsável pela implantação do projeto. Há a sensação de que a motivação foi uma diretriz do Governo e que teve que ser adotada pelos dirigentes dos órgãos e gestores. Há também uma certa percepção de que a diretriz do governo em adotar critérios mais meritocráticos só tenha surgido porque houve pressão dos servidores e associações por maior atenção às carreiras que, historicamente, estavam relegadas a segundo plano. Nessa percepção de que a motivação tenha nascido de pressões dos servidores, os entrevistados reconhecem o esforço do governo, mas apontam que não foi de forma proativa e sim, pressionados pelos pleitos dos servidores e/ou dos sindicatos e associações. Quando perguntados se os sindicatos e associações são atores que atuam em prol das mudanças na carreira, houve divergência nas respostas: tanto a percepção de que há fortes pressões sindicais por melhorias nas carreiras, quanto uma visão de que eles se portam de maneira passiva e reativa. O fato é que: seja por pressões de sindicato ou associações, seja por pressões dos servidores, os relatos indicam que havia um pleito da base, do grupo de servidores, almejando melhorias na carreira.

“Existia uma diretriz de governo, os gestores dos institutos não queriam, mas foi mandatório que participassem e se comprometessem”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Sem dúvida o governo tinha interesse no projeto e na adoção da meritocracia na carreira, tanto é que foi um processo *top down*”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“O governo queria o projeto, então houve um esforço e se avançou no tema”. (Entrevistado F1 – Instituição)

“Para os gestores da SEGER, fica a impressão de que a intenção estava mais nítida. Já para as Instituições e seus gestores, ficamos meio perdidos, não havia clareza conceitual. Havia uma certa desconfiança”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“O sindicato já estava pressionando e então é que a SEGER resolveu trabalhar toda essa linha”. (Entrevistado F6 – Instituição)

“Houve uma pressão para que o governo estipulasse um plano de carreira. Então esse movimento partiu do Governo, mas por pressão das bases. O governo fez porque nos pressionamos isso, nós fomos às ruas, para que o governo nos tratasse com dignidade”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“No passado, apenas quem clamava por carreira, por um reconhecimento eram os servidores... Hoje, sinto um maior interesse do governo em cuidar desse lado de carreira.. Necessariamente ele é obrigado a levar adiante. O próprio governo sentiu a necessidade de ter as pessoas mais capacitadas. Perceberam ganhos para ele, motivando, engajando, investindo em carreira, o próprio governo cresce”. (Entrevistado F5 – Instituição).

“A SEGER só se movimenta de acordo com o governo. Algumas vezes, dependendo da pressão do servidor, eles podem até tomar uma ação”. (Entrevistado F5 – Instituição).

Os trechos acima apontam sobre a motivação do projeto: *top-down* ou *bottom-up*. É possível perceber tanto alguns entrevistados com o entendimento de que a intenção partiu genuinamente do alto escalão do governo, quanto outros relatos de que a motivação veio de pressões de classes. Na percepção de ter *sido top-down*, entende-se que os dirigentes dos Órgãos e seus gestores tinham o objetivo de entregar o projeto de lei e, com isso, esperavam criar um ambiente justo, com maior clareza de ferramentas de gestão de carreira, repercutindo em servidores mais engajados e gestão de recursos humanos mais eficiente. Sobre a percepção *bottom-up* é possível identificar que haviam pressões por melhores remunerações e reconhecimento na carreira. Os documentos dos projetos registraram reuniões com sindicatos, associações e grupos de servidores, em que se apontavam a insatisfação remuneratória e as entrevistas evidenciam tal contexto.

Tal constatação de pleitos de categorias traz um outro fator institucional:

#### Fator Institucional 16: Engajamento de Sindicatos e Associações

Existência de associações e sindicatos organizados e mobilizados, que condicionam e influenciam nas decisões estratégicas do governo.

A organização sindical ou por associações facilita o agrupamento de pleitos, massifica o entendimento dos temas de interesses e possibilita que servidores tenham força por meio da mobilização coletiva.

Como já citado, a motivação por ajustar a carreira ocorreu também devido à adoção do modelo de remuneração por subsídio, aplicado em 2007/2008. Os relatos dos entrevistados reforçam esse entendimento.

“Em 2007/2008, momento em que o governo trouxe o modelo de subsídio, trouxe uma nova forma de gerir remuneração. Assim, quando as distintas carreiras migravam para esse novo modelo, abriam mão dos adicionais por tempo e começaram a questionar como as coisas iriam ser”. (Entrevistado E1 - SEGER)

“Alguns (servidores) viam a possibilidade de aumento remuneratório. Poucos viam como uma possibilidade de melhoria de gestão. Sindicatos e Associações viram como uma fonte de alteração de lei complementar e pediam para alterar tabela salarial também”. (Entrevistado E1 – SEGER).

Os servidores públicos, suas associações de classe e sindicatos posicionam-se de forma bastante sensível a tais questões, sendo estas as pautas principais das negociações coletivas.

Em suma, este subcapítulo tratou das intenções do projeto, que consistia na adoção de práticas meritocráticas na gestão de carreira; na escolha de secretarias piloto que detivessem o maior número possível de complexidade em suas configurações; na adoção de processo participativo de modelagem, facilitando a legitimação das ferramentas a serem criadas; no tratamento sistêmico, abrangente e inclusivo a todos os órgãos e secretarias; no atendimento às demandas por reconhecimento na carreira; e no fortalecimento do modelo de remuneração por subsídio.

#### *4.3.2.2 Resultados obtidos*

Quanto aos resultados produzidos, entrevistados da SEGER responderam que, de modo geral, eles foram atingidos. Para os gestores, foram entregues ferramentas que auxiliaram na gestão de carreira de suas equipes. A críticas de parte dos gestores é que problemas relatados no início do projeto não foram sanados e outros até se intensificaram. Mas a visão da maioria dos gestores, na percepção dos entrevistados SEGER é que questões de carreira e mérito que antes estavam estagnadas tiveram um tratamento positivo nas soluções propostas pelo projeto.

Quanto aos servidores, entrevistados SEGER os dividem em dois grupos. De um lado, aqueles que ansiavam por eliminação da antiguidade, reconhecimento das capacitações e do melhor desempenho, estes entendem que os resultados foram positivos. De outro lado, os servidores

que consideram que os resultados foram negativos, são aqueles que defendiam o tratamento igualitário absoluto, entendendo que o mérito está no fato de ingressarem na carreira pública e que uma vez nela, deveria ocorrer movimentações por antiguidade. Além disso, um intensificador dessas visões díspares das duas vertentes é o fato de ter havido uma lacuna de tempo entre abertura de concursos: 20 anos, fazendo com que se tenha gerações bastante distintas, atuando conjuntamente.

“Os servidores acabam cobrando uma avaliação mais justa e equilibrada, onde as chefias todas falem a mesma coisa e não tenham dois pesos, duas medidas. (“minha avaliação foi justa, mas a do meu colega, não). Pessoas pedem outras formas de pontuar, mas não conseguem concretizar o que seriam essas outras formas”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Se você falar para os servidores, que vamos anular isso, ninguém quer! São direitos que todos os servidores vislumbram um futuro melhor! Ter uma avaliação eficaz da chefia, um acompanhamento das atividades, fortalecer o papel dos gestores... porém, outra parcela acredita que ficou mais burocrático, dá trabalho controlar e gerir”. (Entrevistado E2 – SEGER).

“A preocupação maior era de valorizar o tempo dele na instituição. Se comparavam com outros concursados e achavam que estavam injustiçados”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Servidores públicos mais antigos, também sentiram essa angústia, de que tempo não teria mais tanto peso, se sentiram prejudicados pelo enquadramento das regas novas”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“Há um sentimento de parte desse público de gestores, de angústia, por ter deixado de ter como protagonista a antiguidade, como principal elemento. Geralmente os gestores são os mais antigos na carreira. (Entrevistado F3 – Instituição).

Desse modo, foi enfatizado pelos entrevistados da SEGER que certa preservação do critério temporal foi necessária. A antiguidade ainda é utilizada nas movimentações horizontais e no interstício de cinco anos para as promoções por seleção, apontando a incidência do fator institucional 11 – normatização de critérios de antiguidade.

Quanto aos sindicatos e associações, entrevistados da SEGER relatam que informalmente tal público reconhece que distintas mudanças positivas foram implantadas e se portam como fiscalizadores para que o gestor não faça avaliações punitivas, mas formalmente, relatam em seus veículos de comunicação que as mudanças foram poucas e anseiam por mais. Demonstra a incidência do fator institucional 16 – engajamento de sindicatos e associações.

“(sindicatos e associações) têm uma visão de que foi algo que foi dado, pois não foi conquistado por eles e daí sempre ficam com a postura: queremos mais!” (Entrevistado E1 – SEGER).

Já, as respostas dos entrevistados da SEAG e SESA, que além de gestores se configuram como usuários de todo o sistema de carreiras, apontam que embora haja a percepção de que se tenha avançado no tema, ainda há muito a ser feito. Não se sentem protagonistas dos processos de gestão de carreira e, em alguns casos, carecem de informações e devolutivas quanto aos assuntos técnicos modelados ao longo do projeto, mas não implantados, como no caso dos níveis de complexidade.

“Servidores e sindicatos e associações não estão totalmente satisfeitos, a luta continua, os servidores e sindicatos ainda não estão satisfeitos. Servidores não se consideram protagonista dos processos” (Entrevistado F1 – Instituição).

“Não teve um feedback, e como ficou o material consolidado de níveis de complexidade; não se sabe qual foi o consolidado, gostaríamos de ter visto isso”. (Entrevistado F3 – Instituição).

Quanto aos critérios de progressão na carreira, as movimentações horizontais, os relatos comprovam que eles continuam pautados pelo critério de antiguidade. A percepção majoritária dos entrevistados da SEAG e SESA é de que não se pensou em meritocracia na formulação da progressão. Na ocasião do projeto, foram previstos aceleradores dessas movimentações por desempenho e escolaridade, o que traria um viés meritocrático, mas não foram regulamentados, devido a restrições financeiras.

Foi feito um estudo de impacto das promoções e uma estimativa de baixo impacto dos aceleradores de progressão, visto que poderiam ser utilizados, no máximo, 3 vezes, ao longo de toda a carreira, além de ter que respeitar o interstício de 2 anos entre uma progressão e outra. Entendeu-se que tais aceleradores seriam factíveis ao orçamento de movimentações, mas não se criou nenhuma lei que controlasse e restringisse essas acelerações, apontando a fragilidade nos casos em que não se observa o fator institucional 3 – normatização. A partir de 2015, surge um decreto que impede qualquer alteração que impacte o orçamento, fazendo com que a implantação dos aceleradores de progressão ficasse ainda mais distante de ser praticados.

“Existem aceleradores por desempenho e escolaridade...mas não foram regulamentadas. Não foram, principalmente por questões financeiras, neste processo, não foi feito em lei nenhuma restrição orçamentária. Mas precisam trazer isso. Hoje há muitos requerimentos pleiteando os aceleradores.” (Entrevistado E1- SEGER).

“A lei parecia interessante pelos aceleradores que eram mais meritocráticos, mas não foram aplicados, então não tem nenhuma evidencia de mérito”. (Entrevistado F5 – Instituição).

O critério de tempo é também reforçado na adoção de interstício, no caso das progressões, observância de poder ocorrer a cada dois anos. Uma ênfase à meritocracia foi citada nos casos de interrupção da contagem do prazo, quando ocorrem a extrapolação do limite às faltas injustificadas.

“Talvez pela falta injustificada, que interrompe, já se tem um pouco de meritocracia”.  
(Entrevistado F3 – Instituição).

“Na progressão, há uma proibição de evoluir se estiver afastado e em algumas condições. É um esboço de mérito”. (Entrevistado F5 – Instituição).

Ainda sobre os critérios de progressão, especificamente para os servidores do IDAF/SEAG, o que ocorreu foi uma percepção de perda de componentes meritocráticos. Isso porque no passado eles já possuíam uma avaliação de desempenho (não tão meritocrática), mas que era considerada nas progressões e em prol de se inserir em um modelo sistêmico, comum a todo o Estado do ES, abriram mão desse modelo e passaram a adotar uma progressão simplesmente pautada na antiguidade.

“No caso do IDAF, a dinâmica da progressão anterior tinha vinculação com avaliação de desempenho, a nova (atual) não traz mais essa vinculação. Para o IDAF, a nova progressão é menos meritocrática do que a anterior! Antes havia consideração da avaliação de desempenho”. (Entrevistado F4 – Instituição)

Quanto a se produzir o efeito desejado, os entrevistados da SEGER respondem que não se tem uma resposta simplista de sim ou não, mas há uma ponderação da restrição financeira para a utilização dos aceleradores, o que fez com que as progressões não sejam aplicáveis na totalidade (com os aceleradores), os quais justamente denotam a meritocracia.

Quanto aos critérios de promoção na carreira, ou seja, as movimentações verticais, os relatos dos entrevistados SEGER indicam que a promoção por seleção veio muito mais com a intenção de organizar cargo e movimentações na estrutura remuneratória do que com uma intenção de gestão meritocrática. Não houve tempo hábil para se desenvolver uma avaliação de desempenho que de fato enfatizasse desenvolvimento. A avaliação de desempenho acabou viciada, comprometida, fortemente ligada às movimentações salariais e não ao desenvolvimento dos servidores.

“Trabalhar a avaliação de desempenho desvinculada da movimentação de carreira seria muito melhor. Infelizmente, pelo *timing* do projeto, a referência ficou muito próxima e isso macula todo o processo”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“É cartorial, um item de *check list*. Está viciado porque está muito ligado com a promoção e não como a intenção, de desenvolvimento”. (Entrevistado E3 – SEGER).

Verifica-se que ao longo da implantação do projeto houve forte exigência por agilidade da implantação. Esse ritmo acelerado prejudicou a aplicação correta dos critérios meritocráticos, ocasionando o risco anteriormente citado, de prejuízo no uso da avaliação de desempenho, com viés da avaliação para remuneração, fragilizando a intenção de desenvolvimento.

A despeito das ressalvas acima, o modelo de promoção por seleção foi a grande novidade que o projeto trouxe à gestão de carreira e que buscou inserir a meritocracia. Os critérios propostos para a seleção, fugindo da mera aplicação de tempo de serviço e o fato de exigir que o servidor formalmente se manifestasse, indicando vontade de participar da promoção por seleção indicam a co-responsabilização do servidor pela gestão de sua carreira e a atenção a outros fatores além da passagem do tempo.

“Promoção por seleção, como intenção parece ter sido desenhado para priorizar a meritocracia”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“Sim (é meritocrático), pois existe a vontade, tem que se inscrever ao processo de promoção por seleção. A pessoa precisa cuidar da sua carreira, buscar capacitação”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“Existe critérios meritocráticos e pelos títulos desses critérios, existia a intenção de se considerar a meritocracia”. (Entrevistado F5 – Instituição).

Dentre os critérios adotados pela promoção por seleção, o que possui o maior peso (50%) é o de avaliação de desempenho individual, que traz os componentes da gestão por competências, permitindo a consideração das contribuições efetivas do servidor ao ambiente de trabalho. Contudo, dois fatores foram apontados como dificultadores da plena utilização da avaliação de desempenho conforme a intenção original: o prejuízo no entendimento e aplicação do processo de avaliação, vinculando-o maciçamente às promoções, como já citado, e a não implantação dos níveis de complexidade, que evidenciam o que seria mérito para cada estágio na carreira.

“Os níveis de complexidade era outra intenção. Mas não foram aplicados. Sem inserir aquela vertente, vemos a dificuldade de se mensurar avaliação de desempenho da forma correta.” (Entrevistado E1 – SEGER).

“A intenção está colocada, como instrumento, tem vários indicadores de produtividade (avaliação de desempenho). Mas fica ao sabor do perfil de cada gestor! Com o nível de complexidade seria mais produtivo, teria um avanço, concretude, objetividade maior”. (Entrevistado F3 – Instituição).

O segundo critério de maior peso na promoção por seleção são as capacitações e qualificações profissionais, com 34% de peso. Conceitualmente, a ênfase em capacitações não traduz automaticamente uma melhor performance e conseqüente maiores contribuições do trabalhador ao ambiente de trabalho. Cursos, diplomas, capacitações são entendidos como *input*, potencial

que pode ou não se concretizar para um melhor desempenho laboral. Ao longo do projeto, foi-se alertado para esse item, mas há um entendimento cristalizado de que a mensuração de capacitações seria um critério objetivo e meritocrático, evitando-se depositar toda intenção de meritocracia em uma avaliação subjetiva do superior imediato

“O sistema posto permite o reconhecimento do mérito, promoção por seleção. Quem fez uma pós-graduação, consegue ter o reconhecimento”. (Entrevistado F4 – Instituição).

Desse modo, adotou-se esse critério, na composição da pontuação para a promoção por seleção. E, embora originalmente houve a intenção de se adotar critério meritocrático, reconhecendo-se o servidor que busca continuamente sua reciclagem de conhecimentos, na prática trouxe inúmeros problemas como: busca desmedida por cursos, sem a ponderação de relevância para a melhora na atuação profissional, ações atomizadas, sem preocupação de continuidade, etc.

“Não se consegue identificar um PDI ali dentro, há repetências de cursos e/ou fragmentação. Ela tem a intenção de refletir diversas ações de desenvolvimento, de capacitação, administrativos”. (Entrevistado E1 – SEGER)

“Não foram construídos outros caminhos, com apoio à capacitação. Está solto, ninguém me diz o que devo fazer. Então escolho os mesmos temas, etc. E isso faz com que haja distorções”. (Entrevistado E3 – SEGER).

“Cursos têm virado corrida exacerbada. Gestor não tem feito seu papel em verificar se o curso é condizente para o servidor. Vem qualquer curso, a comissão não avalia isso, se é condizente para carreira dele”. (Entrevistado E1 – SEGER)

“É preciso um crivo técnico, ele não existe. Se juntar um cursinho qualquer, eu consigo movimentar. Tem que ter um olhar na qualidade do curso e se ele tem a ver com sua área.... Curso wallita, tem peso maior do que publicação Qualis B3, B1”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“É preciso que se tenha um olhar qualitativo para os cursos; só poderão pontuar se fizer sentido para a carreira”. (Entrevistado F5 – Instituição).

“(O processo) é um oba lelê. A comissão de promoção deveria fazer uma lista previa de cursos habilitados e só esses poderiam ser pontuados. E não avaliar a reboque, a posteriori se o curso é ou não válido; daí a pessoa já fez e vai ter muitos argumentos para validar”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“Outro desvio: quem deu o curso, recebeu zero, pontos, e quem fez o curso, ganha 4 pontos!!! Tem que ajustar, quem dá o curso deveria pontuar mais que quem fez! É um problema de desdobramentos, critérios mais rigorosos e qualitativos para a definição da movimentação por promoção! As pessoas estão fazendo cursos escondido, caem produtividade, para pontuar. Corrida aos certificados”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“O pedaço da qualificação, ficou enviesado porque muitos correm atrás de carga horária só para pontuar. Na prática, é difícil mensurar isso, da qualificação, a qualidade e a eficiência dessa qualificação em maior produtividade no trabalho. Será que está sendo meritocrático mesmo?” (Entrevistado F3 – Instituição).

Os outros dois itens, atuação não remunerada em comissão, comitê ou conselho e atuação na gestão e fiscalização de contratos (ambos com peso de 8%), são itens, no entendimento dos entrevistados SEGER, de atendimento pontual aos anseios do governo da época da formulação do projeto. Não necessariamente perduram no tempo e passam a ficar incompatíveis com a estratégia do novo governo.

Distintos entrevistados da SEAG e SESA questionaram ainda a dificuldade de participação em comissão ou atuação na gestão e fiscalização quando o servidor não se encontra alocado na capital. Outro questionamento neste ponto é que tais atuações são possibilitadas via indicação, ratificando as descobertas da pesquisadora Livia Barbosa (2014) que identificou que na meritocracia brasileira, o mérito é apenas um dos fatores e convive com critérios de antiguidade e de relacionamento social.

“As pessoas questionam muito as comissões, (só decreto) e acham que deveriam ser todas”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Quanto a ser fiscal ou gestor, isso tem meritocracia? Porque é indicação, essas indicações consideram o mérito ou está permeado de relações pessoais e coleguismos?! Também se questiona se há mérito!”. (Entrevistado F4 – Instituição).

Além disso, há relatos de entrevistados SEAG e SESA de que esses itens podem denotar injustiças, privilegiando aqueles servidores alocados na capital e/ou nas unidades centrais dos Órgãos, com maiores possibilidades de pontuação nesses itens.

“Essas pontuações de 8% (comissões e contratos) ficam muito centralizadas nas sedes”. (Entrevistado F2 – Instituição).

“A maioria das comissões estão na capital, quem está no interior, não alcança essas possibilidades. Foi pensado nisso como se o órgão tivesse apenas uma sede. Mas IDAF, INCAPER, SESA, SEDU que tem grande capilaridade, ficam prejudicados. O mesmo ocorre na qualificação, porque ESESP (Escola de Governo) está em Vitória e então beneficia servidores que estão aqui! Na prática, está 70 para o não meritocrático e 30 para o meritocrático”. (Entrevistado F3 – Instituição).

Por fim, a promoção por seleção traz ainda duas características que atuam em cima do somatório desses critérios, podendo majorar ou reduzir a pontuação da promoção por seleção. A premiação de projeto e premiação INOVES como um aditivo e as faltas não justificadas como um redutor. Ambos critérios de pontuação são citados pelos entrevistados como aplicáveis, porém com ressalvas de quanto são de fato meritocráticos ou necessários. No caso das premiações, tem havido uma baixíssima incidência de pontuação, mesmo no caso da SEGER, que possui programa de premiação específico. Uma exceção a essa evidência é o INCAPER, mas isso se justifica pela natureza da organização.

Já a questão das faltas justificadas, parece um mecanismo inócuo: já há 6 abonos não justificados permitidos e uma atenção extrema dos servidores para não ultrapassar esse número, visto que isso impacta em distintos processos além da promoção por seleção. Há uma suspeita dos entrevistados SEGER de que as faltas possam até ocorrer além da sexta falta não justificada, mas ou não se lança a falta ou se contorna de outras formas.

Como relatos gerais dos entrevistados, tem-se que o efeito de transparência no processo de promoção por seleção tem sido atingido. Uma preocupação é quanto à capacidade da SEGER e respectivas áreas de recursos humanos dos Órgãos conseguirem lidar com tantas ferramentas e critérios da promoção por seleção, ao mesmo tempo.

Outro fato observado é que ainda que o modelo de promoção por seleção se baseasse em critérios meritocráticos, ele preserva o critério de antiguidade ao adotar um interstício de cinco anos entre a possibilidade de uma movimentação e outra.

“Um dos consultores FIA sempre questionava: Será que precisamos esperar 5 anos? Penso que sim, que precisamos inserir essas características que são do serviço público (antiguidade)” (Entrevistado E1 – SEGER).

Uma evidência curiosa citada pelos entrevistados SEGER e que merece acompanhamento e análises futuras foi o fato de que vem havendo um aumento de servidores aptos à promoção por seleção que não se inscrevem no processo. No primeiro ciclo, de todos os aptos<sup>21</sup>, um servidor não se inscreveu; no ciclo seguinte, também houve um servidor não inscrito; já no último ciclo, saltou-se para 7 servidores não inscritos. A SEGER demonstrou preocupação e se questiona se vem havendo perda de interesse, descrença quanto ao processo de promoção por seleção, falhas na comunicação.

Por fim, foi comentado que a forma com que foi aplicada a promoção por seleção, sem a desvinculação entre avaliação de desempenho para desenvolvimento e para fins de reflexão nas movimentações na carreira e sem um devido trabalho de mudança cultural, criou uma dinâmica deturpada de anseio desmedido por pontuações para a promoção por seleção. Os servidores passam a se motivar apenas pelo interesse em pontuar e ter maiores chances de ser movimentado, o que faz com que só se dediquem a uma ação se pontuações na promoção por seleção. Retira-se a motivação intrínseca em querer se desenvolver e continuamente tornar-se

---

<sup>21</sup> Em cada ciclo há uma média de 70 a 80 servidores aptos.

um melhor profissional para uma relação instrumental e mercantilista de apenas buscar melhores desempenhos e capacitações se isso repercutir em aumento remuneratório.

“O gestor entende a ferramenta, é mais consciente com a gestão, mas ele fica receoso de ser criterioso, porque na média, com os demais gestores, ele vai acabar prejudicando a sua equipe! Vincular avaliação com movimentações na carreira! Isso gera ambiente de trabalho conturbado entre as equipes”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Quanto mais ofertamos em ações de desenvolvimento, mais as pessoas cobram que as coisas precisam se encaixar com a promoção por seleção. As ações e projetos acabam ficando refém da promoção por seleção. Tudo eles querem que se condicione para pontuar na promoção por seleção”. (Entrevistado E3 – SEGER).

“Havia uma preocupação de como avançar salarialmente na carreira, mas não o como me desenvolver. Não havia muita conexão com o mérito”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“O que aparece muito; é CAPS LOCK (o automatismo do gestor) e o viés de que a avaliação é para aumento remuneratório”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“Como intenção, a avaliação de desempenho tem um quê bacana, mas a partir do momento que vínculo com a movimentação na carreira, isso vira um entrave. Tudo que a teoria de avaliação de desempenho traz de positivo, desenvolvimento, é perdido, quando se vincula a movimentação na carreira”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Quando faço uma avaliação, eu identifico o que o servidor precisa de capacitação, isso deveria estar integrado com desenvolvimento.. A área de desenvolvimento não sabe nem para que serve isso. Isso deveria ser uma ação de cada secretaria e não da SEGER. O 640 é um instrumento que poderia valer para muitas outras coisas”. (Entrevistado F5 – Instituição).

Houve uma deturpação ainda maior quando os cargos comissionados foram excluídos da avaliação de desempenho. Foi uma decisão política que fragilizou um argumento técnico que vinha sendo utilizado: o de que as avaliações de desempenho servem prioritariamente para desenvolvimento e, portanto, são aplicáveis a servidores de carreira e comissionados. Ao excluir os comissionados dessas avaliações, restringiu-se ao público de carreira e reforçou-se o viés de que as avaliações teriam repercussões diretas nas movimentações.

O fato de excluir os comissionados da avaliação visto como um reforço de que avaliação de desempenho é só para movimentação remuneratória”. (Entrevistado F3 – Instituição).

Além da promoção por seleção, outros dois tipos de promoção foram propostos para os servidores das Secretarias analisadas: a promoção por senioridade e a promoção por titulação, exclusiva aos pesquisadores INCAPER.

Quanto à promoção por senioridade, percebe-se, novamente, a preocupação em se garantir a antiguidade como um critério de gestão de carreira. Os entrevistados da SEGER relatam que ela ainda não ocorreu. Somente em 2018 haverá servidores que poderão fazer jus a ela. Relataram ainda que poucas pessoas conhecem essa modalidade, o que foi confirmado quando os demais entrevistados foram questionados sobre ela e demonstraram desconhecimento.

Já quanto à promoção por titulação, tem-se um exemplo de intenção técnica legítima, mas não aplicável, por dificuldades políticas. Dentro do INCAPER há um público de pesquisadores que deveria receber um tratamento distinto dos demais (administrativo e extensionista), porque possuem especificidades em suas carreiras. O desenho do projeto de carreira priorizou o tratamento uniforme (mesma tabela salarial e trouxe a possibilidade de tratamento distinto no formato de promoção específico, concedido aos pesquisadores – a promoção por titulação).

Mas uma vez que não tenha sido aprovada a lei de promoção por titulação, tem-se, na prática um impeditivo de carreira aos pesquisadores, fazendo com que a situação deles ficasse pior do que era no passado. E quando comparado com os demais servidores, suscetíveis à promoção por seleção, tem-se um sentimento de injustiça e uma descrença na meritocracia. Reforça o fator institucional 3, de formalização em normas e da necessidade de celeridade na aprovação dessas normas, para não se perder o que tecnicamente era legítimo e sensato.

“No caso da titulação a base é importante, mas ela não foi implantada, criando um desestímulo muito grande... No INCAPER, a diferença entre suporte e finalístico é unificado; em outras secretarias, isso é separado. A titularidade era para tratar essas especificidades, mas não foi aplicado. E isso penalizou o pesquisador! Correr para implantar; deveria ter tido velocidade na implantação”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“Os pesquisadores não têm tido o reconhecimento do mérito, pois não há uma lei que regulamente a carreira do pesquisador. Isso foi porque eles não quiseram se igualar, acharam que conseguiriam um tratamento diferenciado”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“A percepção é que foi um tiro no pé. Talvez isso tenha ocorrido porque as tabelas entre extensionistas, administrativos e pesquisadores tinham que ser diferentes. Hoje temos pessoas do administrativo, sem doutorado que está no fim da tabela e um doutor pesquisador que está no início, porque não saiu a promoção por titulação”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“Isso (lei de promoção por titulação) precisa sair, porque uma questão séria é que não conseguimos reter talentos, nosso índice de retenção é baixíssimo! Não há recursos para fazer pesquisa, não há reconhecimento na carreira do pesquisador”. (Entrevistado F3 – Instituição).

Entrevistados da SEAG – INCAPER relatam que a questão da não aprovação da lei de promoção por seleção se deu por inexpressão política da categoria, baixo quantitativo de

servidores e descaso do Estado do ES pela atividade de pesquisa, evidenciando uma situação em que o fator institucional 16 – engajamento de sindicatos e associações teve baixa incidência.

“No caso da pesquisa, está atrasado; deveria ser retroatividade. Se isso não for viável, voltar ao processo anterior; estava melhor antes do que está agora! Isso é falta de valorização do governo frente a pesquisa! O governo deveria reconhecer essa importância e investir na carreira dos pesquisadores do Estado”. (Entrevistado F6 – Instituição).

“Na carreira SESA, os médicos ficaram com uma tabela finalística bem diferente dos demais. Conseguiram uma tabela diferente porque tem maior força política! Tem um teto, muito maior. Os pesquisadores do INCAPER são em 73, estão subdimensionados e relegados a segundo plano pelo Estado”. (Entrevistado F6 – Instituição).

O subcapítulo 4.3.2.2 discorreu sobre os resultados obtidos na percepção dos entrevistados. Destacou os fatores institucionais atuantes em cada relato e possibilitou a análise das lacunas entre as intenções do projeto e o que de fato foi percebido como práticas de gestão de carreira, após a implantação dele. A seguir, aborda-se o terceiro bloco de análise das entrevistas, cujo enfoque recai nas características do contexto do ES que auxiliaram ou prejudicaram a adoção da meritocracia na gestão de carreira, sob a percepção dos gestores.

#### 4.3.2.3 *Condicionantes que auxiliaram ou prejudicaram a prática da meritocracia*

Este bloco temático reúne a coleta explícita dos relatos de entrevistas do que auxiliou ou prejudicou a adoção de critérios meritocráticos na carreira.

Os pontos positivos a favor de práticas meritocráticas foram:

- a) Forte diretriz governamental: havia o patrocínio do próprio governador, o que ocasionou a motivação *top-down*, já comentada no bloco temático de intenções do projeto;
- b) Equipe do projeto dedicada e amparada tecnicamente.

Ter uma equipe com dedicação quase exclusiva ao projeto facilitou o seu sucesso.

“GECADS mergulhou nesse projeto”. (Entrevistado E1 – SEGER).

Contribuiu também para o preparo e potencialização da atuação da equipe o fato de ter havido o apoio inicial de uma consultoria para a implantação do projeto.

“Ter contado com a FIA, num primeiro momento, fortaleceu equipe em questões técnicas”. (Entrevistado E1 – SEGER).

- c) Interesse dos servidores e sindicatos em participarem dos grupos de modelagem.

Os servidores posicionaram-se com um bom grau de abertura e reflexão em relação ao tema e grande intensidade de dedicação nas modelagens. Compreenderam que por mais que não fosse o que inicialmente esperavam (garantia de aumentos remuneratórios), as medidas propostas eram positivas.

“No desenho de complexidade, os servidores é que se dedicaram, muito mais que os gestores! Ali, percebemos o nível de interesse pelo novo, pela melhoria, pela dedicação”. (Entrevistado E1- SEGER).

“Os sindicatos e associações exigiam reuniões constantes ao longo do projeto, para avaliarem as soluções propostas, realizarem sugestões de melhorias ou ainda endereçarem pleitos específicos”. (Entrevistado E2 – SEGER).

#### d) Automatização da avaliação de desempenho.

O processo de automatização da avaliação de desempenho para as carreiras que se encontram na modalidade de subsídio<sup>22</sup> representou um grande ganho para o ciclo, diminuindo trabalhos operacionais e necessidade de retrabalho dos gestores, áreas de recursos humanos dos Órgãos e SEGER. A automatização foi possível, em grande parte, pela premissa do modelo de uma solução sistêmica e uniforme.

“Um grande ganho foi que se automatizou a avaliação de desempenho no modelo de subsídio”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Automatizamos o processo, isso foi ótimo”.(Entrevistado E2 – SEGER).

Já os obstáculos encontrados foram:

- a) Não ter se configurado como uma ação de Estado e sim de Governo, descuidando-se de sua perenidade.

Este é um impeditivo constante em iniciativas do setor público. A descontinuidade de políticas de gestão, fator institucional 13, configura-se como um risco iminente. Para diminuir tal risco, existe a prática de adoção de uma equipe de transição, mas que segundo relatos de entrevistados SEGER, a gestão de carreira e a política de gestão de pessoas implantada em 2011/2012 não foi objeto de estudo dessa equipe.

“Primeiro impeditivo é posição política (vontade / decisão política) para dar continuidade nos níveis de complexidade, etc. As oportunidades dependem basicamente disso! SEGER como órgão maior, transformar isso como uma questão de Estado e não como de governo, isso leva tempo, mas é necessário para que isso tenha maior perenidade”. (Entrevistado F3 – Instituição).

- b) Preocupação exclusiva com a economia de custos.

---

<sup>22</sup> O benefício dessa automatização não é percebido por todos os servidores e gestores pois há parcela da população que se encontra no modelo de vencimento e ainda precisam lidar com ferramentas manuais. Isso ocasiona grande quantidade de trabalho manual às áreas de recursos humanos dessas unidades, como é o caso da SESA. “Tenho uma pessoa que fica o dia inteiro trocando avaliador e avaliado, não mão. O próprio sistema Cialis, tem que ter um ajuste, para vir mais azeitado”.

Atenção eminente de economia de custos na gestão de carreira, desconsiderando a concessão de uma carreira e a ênfase no desenvolvimento do servidor.

“Quando discutem aumento da folha de pagamento, há críticas quanto a ingerência e dificuldade de gestão e não se vê o reconhecimento na carreira o servidor. E isso você não vê a assembleia atuante nisso... ou seja, a sociedade não pede para que eles lutem por carreira do servidor” (Entrevistado E1 – SEGER).

c) Problemas na comunicação do projeto e das regras de carreira.

De modo geral, os entrevistados relataram carência de informações tanto na implantação do projeto, quanto na manutenção das regras ao longo dos tempos. Ainda hoje sentem que o público (dirigentes dos órgãos, gestores e servidores) se encontram com dúvidas e questionamentos em relação a tais regras. A descontinuidade de gestão, inerente à dinâmica do setor público, intensificou essa carência de informações. Recomendam plano de comunicação constante com os públicos impactados pelas regras de carreira e trabalho de convencimento com os dirigentes e alto escalão político, para que compreendam a importância da continuidade dessas ações.

“É uma lei de 2012 e as pessoas não conhecem ainda!” (Entrevistado E3 – SEGER).

Houve falta de informações e ruídos na disseminação das novas regras de gestão de carreira. Houve um certo isolamento das reflexões de ações de mudanças na gestão de carreiras dentro da GECADS, na SEGER, o que fez, por um lado ser positivo para permitir o foco e a dedicação maciça dessa gerência, mas foi negativo por desvincular o restante da SEGER, inexistindo a sensação de que o projeto fosse da SEGER como um todo.

“Os próprios responsáveis por isso (SEGER- outros gestores) desconhecem essas ações...porque GECAD ficou muito isolado e os demais da SEGER não sabiam o que era, não compraram a ideia, não defendiam isso! E daí, ao procurar culpados, quando algo dá errado, eles dizem que é problema da GECADS. E daí, passa-se um entendimento fragmentado, ruim. Quando os outros órgãos olham, não enxergam SEGER como único”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Poderíamos ter deixado mais clara a estrutura do projeto e a conciliação dos objetivos e produtos a serem entregues... Deveríamos ter investido mais tempo em comunicar os produtos que estavam derivados...”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Faltou informação, comunicação. Nessa época, no IDAF, já se existia uma avaliação de desempenho, ficaram com dúvidas se seriam duas avaliações de desempenho”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“Sindicato só complica, ele não ajuda a divulgar, ele só confunde mais ainda. Ele orienta de forma errônea. Ficou muito a cargo da SEGER a divulgação e ela não teve perna para isso”. (Entrevistado F5 – Instituição).

A questão da comunicação ganha proporções ainda mais críticas à medida que se lida com Secretarias com grande quantidade de servidores, como no caso da SESA. Nesse caso, é preciso grande atenção na comunicação e em oferta de ferramentas automatizadas:

“Os servidores que estão próximos de rotina administrativas estão mais cientes desses mecanismos, os que estão distantes, não”. (Entrevistado E1 – SEGER)

“As avaliações de desempenho são um grande desafio. Temos um número muito grande de servidores. A gestão é descentralizada e temos muitos servidores municipalizados. Fazer chegar a avaliação a um município que não é de nossa rede e ser avaliado por um chefe que não é de nossa rede é um desafio. Há um descaso muito grande, muito difícil. É tudo em papel. O gestor que não é SESA, fica muito desmotivado a fazer, as informações não chegam, é muito difícil engajá-lo para isso! E o pior é que é tudo por escrito, não acessam nem por telefone. O documento de avaliação poderia ser mais sintético para facilitar”. (Entrevistado F5 – Instituição).

d) Restrições normativas inerentes ao setor público.

Uma forte restrição, já enfatizada no capítulo teórico e evidenciada pelo fator 3 - normatização, diz respeito ao fato de que o setor público possui um arcabouço normativo bem mais complexo e muitas vezes paradoxal, fazendo com que fique mais desafiador qualquer aplicação diferente do usual, qualquer mobilização para mudança, como é o caso da aplicação de critérios meritocráticos na carreira.

“É muito desafiador falar em meritocracia na administração pública, por conta, de seu limite legal. Setor público tem um cabedal de restrições normativas que o deixa mais engessado que o setor privado”. (Entrevistado F3 – Instituição).

e) Restrições financeiras e falta de controles orçamentários dispostos em lei.

Situação evidenciada na impossibilidade de acelerações nas progressões, já comentada anteriormente.

f) Dificuldade de aprovação de normas complementares.

Normas complementares não aprovadas, essenciais para o pleno funcionamento da gestão de carreira, como o caso dos pesquisadores do INCAPER, que receberam o desenho de uma promoção específica por titulação, que, tecnicamente capta de forma mais incisiva o mérito para esse agrupamento. Entretanto, a lei que regulamenta a promoção por titulação não foi aprovada, fazendo com que o cargo de pesquisador fique sem movimentações na carreira.

g) Aplicação enviesada da avaliação de desempenho.

Item já abordado na análise dos critérios de promoção, em que foi enfatizada a forte e danosa relação da avaliação de desempenho com movimentação na carreira, afastando a intenção de

desenvolvimento da gestão de desempenho e reduzindo sua avaliação a pontuações para ganhos remuneratórios.

- h) Descompromisso e dificuldade dos gestores e dirigentes na aplicação dos critérios meritocráticos.

Gestores e dirigentes dos órgãos são relatados como descompromissados e poucos preocupados com a aplicação plena dos instrumentos, muitas vezes, encarando-os como mero processo burocrático.

#### Relatos de descaso e descompromisso dos gestores:

“Há também a rotina, a asoberbação de trabalho e o gestor encara o processo como mais uma burocracia a fazer. É comum termos que alertá-lo sobre o último dia para se realizar a avaliação de desempenho” (Entrevistado F3 – Instituição).

“Os gestores não se apropriaram ainda da ferramenta, eles usam apenas como um instrumento, algo protocolar”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“Os gestores ainda dão pouca importância para a avaliação de desempenho, não dão a devida atenção, para que servem, onde vai impactar, a responsabilidade, há um descaso. Só fazem porque são cobrados e cobrados muitas vezes. Extrapolam os prazos, acabam desviando a avaliação, acabam dando notas mais altas”. (Entrevistado F5 – Instituição).

“Gestor precisa ser mais consistente, não dá para querer cobrar na avaliação de desempenho questão de assiduidade, se no ponto, ele não tira nada, está com horário de cinema, entra e sai sempre no horário normal”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Hoje temos o gestor dando 100 para todos, tanto para não ter trabalho, quanto para ficar de bem com todos. E serve também para o gestor penalizar o servidor que ele não gosta. Hoje o gestor não faz a avaliação com seu servidor, é preciso que façam juntos; que ele não peça apenas a assinatura do avaliado”. (Entrevistado F5 – Instituição).

“O FADA (plano de entrega) também é pouco utilizado pelo gestor como ferramenta de planejamento. Se no FADI (avaliação de desempenho) o chefe dá 10 para todos, fica bem frágil fazer o FADA. É mais protocolar, só de preenchimento”. (Entrevistado F4 – Instituição).

“FADA não funciona; porque ele é feito junto com o FADI. Ninguém utiliza como acompanhamento do servidor, eles usam simplesmente como preenchimento protocolar e não como ferramenta de planejamento e acompanhamento”. (Entrevistado F5 – Instituição).

#### Relatos de ausência de apoio e carência de capacitações dos gestores:

“Tem que ter ambientação. Temos 54 empresas diferentes. Por mais que SEGER perpassa por todas, o gestor/diretor do órgão precisa comprar essa ideia e continuamente mostrar para sua casa que é importante”. (Entrevistado E1 – SEGER).

“Nós precisamos continuamente capacitar e reforçar o papel do gestor! Enquanto nós tivermos uma avaliação sendo feita de forma incorreta, não teremos confiabilidade

nos dados. Isso ainda tem muitas denúncias dos servidores: está sendo errado, não tem feedback, não constrói as ferramentas com eles”. (Entrevistado E2 – SEGER).

“Talvez a avaliação não seja equivocada para o que se quer, mas os gestores não estavam preparados para receber esse tipo de avaliação. Não foram capacitados para avaliar dessa forma”. (Entrevistado F2 – Instituição).

Há obstáculos em se convencer os dirigentes e atores políticos da importância em se garantir continuidade às ações de gestão de carreira, principalmente nos casos em que há troca de gestão entre partidos políticos distintos. A própria dinâmica de trocas de cargos de confiança confere lentidão e dificuldade de evolução das práticas de gestão.

“Muitos problemas com apoio dos governos, Secretários” (Entrevistado E2 – SEGER).

“Nunca tínhamos enfrentado uma mudança tão grande quanto ocorreu em 2015. Teve uma troca muito grande. Perdemos gestores com quem fizemos o trabalho inicial das leis e implantação da 637... Tivemos muitos gestores que se negaram a fazer avaliação... Houve uma troca substancial das unidades de RH, isso foi outra perda muito grande”. (Entrevistado E2 – SEGER).

“Tem que ter regras para não se trocar a torto e a direito os cargos comissionados. Fica o samba do crioulo doido”. (Entrevistado F5 – Instituição).

Além disso há dificuldade para os gestores assumirem seus papéis, há despreparo e faltam treinamentos para esse público. Tal dificuldade é intensificada pelo fato de na administração pública haver a transitoriedade na posição do cargo de confiança, fator institucional 7. Isso gera como consequência um receio dos gestores em exercer plenamente seus papéis, imaginando que no futuro seus subordinados poderão ser seus gestores e aplicar retaliações.

“Sempre há aquele posicionamento de gestor com viés mais técnico, que executa pouco a gestão: e nesses casos, eles creem que essa ferramenta é mais uma burocracia, é algo que vem para impedir que ele toque seu dia-a-dia (mais técnico)”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“Os gestores não têm coragem de se impor... característica de rezar a cartilha... claro que ao ser governo, você precisa ter seu jogo de cintura, saber em que situações questionar, como e quando. E o quanto sua equipe fica sabendo das questões que estão sendo discutidas no âmbito político. Esse diálogo-ponte precisa acontecer para existir uma relação de confiança (entre gestor e equipe). Quando não acontece, a coisa complica. Gestores não faziam isso no passado e não fazem isso, hoje. As pessoas não se falam, as pessoas não compartilham agenda”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“Não vejo a Gestão fazendo uma pesquisa com RH para ver se a troca de chefias é indicada tecnicamente pelo RH. RH passa a saber das movimentações pelo Diário oficial, os mecanismos do RH não estão sendo utilizados para escolha de chefias. Cargos sendo escolhidos e preenchidos por pessoas que não conhecem do assunto, etc. isso faz com que as escolhas sejam aleatórias, não se valoriza quem tem o perfil do gestor de fato”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“Os gestores não são preparados para estar nos cargos de gestão! Precisa haver uma capacitação! Há um conflito relacional e eles ligam para RH. Daí questionamos perfil, pre requisitos para acessar um cargo gerencial”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“(A escolha de cargos de confiança) é totalmente política. As coisas podiam ser dupla: política por mérito. Poderia ser uma escolha política, mas desde que se tenha a capacidade técnica para o cargo. Por ser um cargo de confiança, o dirigente poderia indicar um número de candidatos de sua confiança e RH analisar tecnicamente se eles são aptos e soltar parecer ao dirigente para que ele faça sua escolha, embasado também no crivo técnico”. (Entrevistado F5 – Instituição).

i) Desalinhamento entre as áreas de recursos humanos.

É preciso que as áreas de recursos humanos de cada Órgão atuem de modo sinérgico com a SEGER, adotando para si as mudanças na gestão de carreira e defendendo as novas regras estabelecidas.

“Os representantes dos RH’s de cada instituição, também não conhecem os processos de gestão de carreira! Isso entrava a comunicação. Veem como algo apenas da SEGER” (Entrevistado E1 – SEGER).

j) Dificuldade de entendimento do que é meritocracia.

Há uma fala generalizada de que os distintos públicos, de forma geral, ansiavam (e anseiam) por meritocracia na carreira, mas há falta de entendimento e consenso do que seria meritocracia na prática.

“A gestão ansiava por algo, mas na prática não tínhamos noção do que o mérito significa dentro do contexto geral! Quando observamos o que é mérito e observamos algumas posturas, vemos que em muitos casos, não se queria mérito!” (Entrevistado E1 - SEGER).

Entrevistados tanto da SEGER quanto os responsáveis pela gestão de desempenho na SEAG e SESA relataram que há uma dificuldade para que os servidores entendam o que é meritocracia. Eles pleiteiam a meritocracia, mas quando percebem que os critérios meritocráticos não os beneficiarão, tendem a pedir regras não meritocráticas.

k) Ritmo acelerado do projeto, impedindo a desvinculação entre gestão de desempenho e as decisões para promoção.

Conforme já relatado, anteriormente, na análise do critério de avaliação de desempenho como pontuação na promoção por seleção:

“O *timing* era muito restrito, mas poderíamos ter criado uma distância entre o processo de desempenho e propriamente publicar e fazer uma promoção, talvez tivéssemos tempo para trabalhar culturalmente a avaliação de desempenho com enfoque em desenvolvimento. Como era a mesma equipe, a tendência era confundir, também. Competências com níveis de complexidade, é consequência da resposta anterior. Se tivéssemos evoluído na gestão de desempenho com enfoque em desenvolvimento,

teríamos maior campo para trabalhar os níveis de complexidade”. (Entrevistado E1 – SEGER).

l) Dificuldade na escala de avaliação de desempenho adotada.

Relatam que a escala aplicada possui poucos pontos para avaliação, o que faz com que se aumente as sensações de injustiça e deixe o gestor sem muitas opções na avaliação, tendendo a ser mais benevolente, para não prejudicar o avaliado.

“As escalas estão muito distantes, precisaríamos de mais pontos”. (Entrevistado F1 – Instituição).

“A escala atual é muito ruim. Ela é curta e sair de um degrau para outro, o profissional perde muitos pontos! Deveria ser uma escala com mais pontos!” (Entrevistado F2 – Instituição).

“Ao falar do instrumento, escala é muito congelada. Não pensar em nota, pensar no conceito, mas a pessoa fala “no fim é a nota que vai para minha promoção” e ficamos sem argumento. Como a avaliação está intimamente ligada à promoção, fez com que haja necessidade de escala com mais pontos”. (Entrevistado F3 – Instituição).

“A escala de pontuação é confusa. O “demonstra muitas vezes” e “sempre demonstra” gera confusão. O maior conflito é que muitas vezes e sempre, é sutil, mas por pontos, isso dá uma diferença brutal na nota. Isso dá um número de recursos muito grande, questionando as avaliações. Uma escala com maior número de pontos amenizaria esse problema”. (Entrevistado F5 – Instituição).

m) Estímulo desenfreado a Capacitações e qualificações profissionais.

Os entrevistados alertaram para o cuidado com a armadilha de se estimular uma corrida desenfreada a certificados, apenas para pontuar na carreira, sem que haja uma análise de quanto eles serão úteis no desempenho das atividades e na agregação e valor ao órgão conforme já citado nos critérios para promoção. Neste ponto, verifica-se uma falha na prática das validações das capacitações e qualificações pelas Comissões Permanentes de Promoção por Seleção, que deveriam zelar pela análise e juízo de valor das capacitações que são relevantes ao órgão e que, portanto, devem fazer jus à pontuação para promoção por seleção.

Este subcapítulo apresentou os resultados do projeto de melhorias na gestão de carreira dos servidores do Executivo do Estado do Espírito Santo. Foram analisados tanto os resultados normativos quanto os resultados práticos na gestão de carreira. Pode-se entender o primeiro bloco como resultados formais, por estarem dispostos em normas regulamentadoras das carreiras e, conseqüentemente, constituírem em reforços de fatores institucionais já existentes ou criação de novos fatores institucionais. O segundo bloco de resultados pode ser entendido como os observados nas práticas de gestão de carreira e foram captados pelos relatos dos entrevistados.

A comparação entre os resultados formais do projeto e os resultados práticos conferidos à gestão de carreira possibilita identificar lacunas entre a intenção e a prática percebida, são elas: falta de controle orçamentário previsto em lei, o que ocasionou uma preocupação excessiva com economia de custos, enviesando os preceitos da gestão de carreira; risco de descontinuidade de práticas ou não aplicação de soluções técnicas devido à dificuldade de aprovação de normas complementares; falha na comunicação das regras de carreira e desalinhamento entre as áreas de recursos humanos, gerando dificuldades de implantação da gestão de carreira; e descompromisso e dificuldades dos gestores na aplicação dos critérios meritocráticos.

O próximo subcapítulo resgata os fatores institucionais que interferiram no projeto de Gestão de Carreiras e analisa como se deu tal interferência, ou seja, se o fator se configurou como um facilitador ou um dificultador da implantação da gestão meritocrática, ou ainda um fator gerenciável, que depende do poder discricionário dos gestores.

#### 4.4 A influência dos fatores institucionais para a adoção de critérios meritocráticos

O estudo parte de um modelo teórico que considera que os fatores institucionais interferem na adoção de práticas de RH pelas organizações e causam impactos nos resultados finais de tais práticas. É nesse contexto que atuam os gestores, que se dissemina a cultura organizacional e se desenvolve a dinâmica de gestão destas organizações.

A análise específica do caso possibilita coletar como resultado os fatores institucionais evidentes no processo de implantação da gestão de carreira do Governo do Estado do Espírito Santo, as práticas de RH de gestão de desempenho almejadas ao longo do projeto e aquelas que foram de fato implantadas. O relato das entrevistas possibilitou identificar a interferência dos fatores institucionais nas novas práticas de gestão de carreira.

Cabe, agora, analisar cada fator institucional e classificá-lo como um facilitador ou um dificultador da implantação de critérios meritocráticos, ou ainda um fator institucional gerenciável, que poderá ser tanto favorável ou desfavorável à gestão meritocrática, dependendo do contexto e da forma como se insira e se gerencie tal fator.

<p><u>Fator Institucional 1: Garantia da Impessoalidade e Igualdade</u>          Preserva a igualdade formal (todos iguais perante a lei) e evita práticas de favoritismos ou discriminatórias. →</p>
---

É um fator que se posiciona a favor da meritocracia, visto que defende premissas basilares do ideal meritocrático. Vale lembrar que os conceitos de igualdade de direitos e condições encontram-se na base da meritocracia. Este é o principal fator institucional que instiga a Administração Pública a se esforçar para adotar práticas meritocráticas.

<p><u>Fator Institucional 2: Ingresso na Carreira Pública via concurso Público</u>          Exige-se aplicação de concurso público de provas (escritas ou práticas) ou provas e análise de títulos para o ingresso na carreira pública. ↔</p>
---

O fator institucional 2 é um fator gerenciável, que tenta adotar parâmetros meritocráticos, ao propor que servidores públicos sejam selecionados de forma isenta e imparcial. Porém, não se pode garantir que a meritocracia seja aplicável necessariamente com a utilização de critérios que priorizam a mensuração de conhecimento, a evidenciação de habilidades, a obtenção de titulações e a comprovação de experiências na função. São critérios que consistem em

potenciais à evidência de meritocracia, mas por si só, não garantem o mérito. Na gestão por competências, é o que os autores (Dutra, 2001; Fleury, 2000) nomeiam de pré requisitos para a competência, elementos prévios que indicam potencial para atuar de forma competente, mas que, se não forem utilizados de forma efetiva e positiva na execução das atividades laborais, não garantem a competência automaticamente.

Fator Institucional 3: Normatização

As ações dos agentes públicos e da Administração devem estar previstas em lei, ou seja, deve haver a formalização em dispositivos normativos.



Esse fator institucional faz com que a Administração Pública seja um campo fértil para o estudo da teoria institucional, uma vez que há como premissa a normatização de todas as ações. Tal fator acaba também trazendo consigo o aspecto burocrático, que conforme já visto, em sua essência, pretende dotar a administração pública de imparcialidade e celeridade, mas que na prática, acaba gerando morosidade e lentidão nos processos e ações desenvolvidos pelo setor.

Configura-se como um fator gerenciável à aplicação da meritocracia, que dependerá do teor das normas criadas. Caso sejam normas meritocráticas, esse fator institucional se configura como um facilitador, ao clarificar e evidenciar as regras que devem ser adotadas. Já, se as normas adotadas tenham elementos não meritocráticos ou sejam incompletas, confusas ou contraditórias, este fator institucional passa a se configurar como um dificultador à meritocracia.

Fator Institucional 4: Exigência de postura ética e eficiente

As ações dos agentes públicos e da Administração devem respeitar os preceitos éticos e buscar a eficiência no exercício de suas competências.



O fator institucional 4 também é um facilitador da aplicação a meritocracia por estimular a busca por eficiência e, dessa forma, apontar a necessidade contínua de desenvolvimento e melhor desempenho, elementos que serão mensurados e recompensados em um sistema meritocrático.

Fator Institucional 5: Normatização de critérios de escolaridade

A administração pública utiliza como um dos critérios de complexidade a escolaridade do indivíduo.



A adoção do critério de escolaridade está identificada como fator gerenciável para a meritocracia, pois se comparado a outros possíveis tipos de seleção (discriminação por raça, gênero, idade, etc.) ele consiste em uma aplicação meritocrática, que evita a proliferação de preconceitos. Porém, em uma análise mais aprofundada, não se garante que o mérito esteja presente na obtenção da escolaridade. É preciso ir além da aquisição do título e se garantir que de fato houve aquisição de conhecimento com a titulação obtida e ainda a aplicação eficiente de tais conhecimentos nas atribuições laborais, para então se ter, de fato, o mérito. O dispositivo do concurso público, impõe limitações ao se utilizar como critério único de seleção a escolaridade e o conhecimento adquirido por meio dela e não focar necessariamente o desempenho que se possa vir da aplicação de tais conhecimentos.

Na gestão de carreira, o fator institucional 5 aparece nos critérios de escolaridade e titulação, utilizados para indicar movimentações na carreira. Aplicado dessa forma, a neutralidade do fator 5 acaba se configurando como dificultador e contrária à gestão meritocrática, visto que propicia movimentações que não necessariamente correspondem ao reconhecimento de melhores desempenhos. A utilização do fator institucional 5, possibilitando movimentações pela comprovação de titulação é que denota a fragilidade desse atributo como critério meritocrático, como percebido nas análises dos relatórios do projeto e nas análises das normas advindas após o projeto.

Fator Institucional 6: Exceções ao concurso público

A possibilidade de cargo em comissão de livre nomeação e a contratação temporária de excepcional interesse público enfraquecem a figura do concurso público.



Essas duas exceções ao provimento via concurso público se configuram como um fator institucional gerenciável na adoção da meritocracia. Em normas, existe a premissa do uso adequado dessas excepcionalidades, mas a prática na administração pública brasileira demonstra vício no uso e enfraquecimento da contratação meritocrática por meio de concurso público.

“As designações temporárias continuarão a existir e são necessárias para se conferir agilidade de respostas a questões pontuais e emergenciais; entretanto, não podem se banalizar e virar premissa de contratação em determinado setor, maculando o preceito legal de admissão via concurso público” (Fia, 2011).

“Art. 10. A contratação temporária tem como objetivo atender ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

§ 1º A SEGER poderá requerer ao órgão/entidade do Poder Executivo Estadual, demandante da contratação temporária, o laudo técnico que ateste as situações previstas em lei, como calamidade pública, combate a surtos epidêmicos e atendimento a serviços essenciais.

§ 2º A contratação temporária tem como prazo máximo doze meses, prorrogável por igual período. (Lei Complementar 637/12).

O segundo trecho, constata a manutenção das designações temporárias na nova Política de Gestão de Pessoas e ainda aumenta o prazo para 12 meses, prorrogáveis por mais 12 meses. Traz elementos formais para delimitar o uso às situações ensejadas pela Constituição, mas nenhuma sanção pela inobservância, tornando-se campo fértil para desvios e evidenciando a gestão desse fator, no caso do Governo do Espírito Santo, como um dificultador à gestão meritocrática.

Quanto aos cargos de confiança, Patiño (2013) afirma que no Brasil, ainda que hajam esforços para trazer elementos meritocráticos na seleção e na posterior avaliação de desempenho dos gestores públicos, o espaço para discricionariedade e favoritismos continuam tornando, ao mesmo tempo, tais cargos protegidos e vulneráveis. Protegidos porque são indicações do primeiro escalão do Órgão Público e se posicionam acima de avaliações de desempenho e de algumas normas institucionais aos servidores de carreira. Vulneráveis porque ficam suscetíveis às trocas do primeiro escalão e flutuações político-partidárias. Verifica-se o caráter gerenciável do fator institucional que, pela cultura relacional brasileira, adquire características de dificultador da meritocracia. O decreto governamental dispensando os ocupantes dos cargos de confiança de serem avaliados por desempenho é um exemplo disso.

Contudo, há exemplos de outros países que adotam modelo similar ao dos cargos comissionados brasileiro e consegue gerenciá-lo de maneira meritocrática: são os casos do Japão e Portugal. Wade (1990) afirma que a administração pública japonesa utiliza a rede de relacionamento para reforçar a burocracia estatal, mas tais redes informais não excluem a necessidade de competência formal para a ocupação do cargo, atuando como complemento, conferindo à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa que, por si só, a meritocracia não consegue oferecer. Já no caso português, desde 2012 vem-se adotando um regime de recrutamento e seleção por concurso público para a alta direção da administração direta e indireta do Estado. O processo, que se baseia em fatores meritocráticos, institucionalizou

procedimento de triagem de candidaturas, entrevistas e provas de competências<sup>23</sup> para a seleção de cargos de confiança (Bilhim, 2012).

Fator Institucional 7: Condição transitória dos gestores

← No setor público, as normas dos cargos em comissão conferem transitoriedade dos gestores, ocasionando dificuldade na apropriação plena do papel de gestão.

Esse fator provoca um entrave à adoção de critérios meritocráticos pois inibe assertividades dos gestores, deixando-os com receio de perda do cargo e de se verem, em um segundo momento, subordinados de algum membro de suas atuais equipes. Tal situação inviabiliza uma identidade gerencial e propaga o descompromisso do poder público sobre aspectos de gestão.

Fator Institucional 8: Busca por igualdade econômica

Estabelecimento de tetos remuneratórios, amplitudes salariais mais conservadoras e tratamento isonômico a grupos de servidores limitam o tratamento individual e condicionam a uma análise de equidade interna.

↔

O fator institucional 8 pode ser identificado como um fator gerenciável quando se analisa as premissas do projeto e desenvolvimento das carreiras, a preocupação com as amplitudes menores e o tratamento coletivo a agrupamentos (turmas de concursados, por exemplo). Este fator, em sua premissa, influencia negativamente os ideais meritocráticos, o que não significa que tê-lo como fator institucional automaticamente impeça qualquer adoção de um sistema meritocrático. São, justamente, tais peculiaridades que moldam o sistema e, por vezes, o distancia do ideal de mérito, mas nem por isso o invalida como sistema meritocrático. Livia Barbosa (2003) identificou essas características de busca por igualdade econômica na sociedade japonesa e constatou que ainda assim foi possível uma formulação de um sistema meritocrático japonês. Assim, este fator 8 é, na realidade, gerenciável e dependerá do contexto e forma de aplicação normativa que surja a partir dele.

Fator Institucional 9: Garantia de estabilidade na carreira

← Aos servidores públicos fica garantida uma forte estabilidade na carreira, sendo essa um dos grandes atrativos na carreira pública.

<sup>23</sup> Baseia-se em 12 critérios: competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação acadêmica, formação profissional e aptidão.

Esse fator institucional posiciona-se como um dificultador da aplicação da meritocracia pois, ainda que no rigor legal há a previsão de perda do cargo em decorrência de avaliação de desempenho (preservação formal da meritocracia), na prática, isso é pouco usual, denotando uma tendência à acomodação na carreira. É a constatação material da dificuldade de aplicação punitiva demissional como ação meritocrática.

Fator Institucional 10: Intenção de valorização da produtividade  
Dispositivos legais preveem a mensuração e reconhecimento da produtividade do servidor.



O fator 10 se configura como gerenciável pois há previsão legal de uma gratificação por produtividade no estatuto do servidor, mas que não é colocada em prática, por inexistir legislação formatando a maneira de mensuração e os parâmetros de tal produtividade. À previsão legal do estatuto, somam-se: a intenção da SEGER em enfatizar a produtividade, explícita nos motivadores do projeto; a ênfase da produtividade na avaliação do estágio probatório; e como um dos critérios da avaliação de desempenho, base para as promoções por seleção.

No entanto, a constatação da prática pelos relatos dos entrevistados demonstra que embora até haja casos de indicadores de produtividade, sem uma norma específica de consideração deles na gestão de carreira e sem a adoção dos níveis de complexidade das competências, a aplicação de uma gestão meritocrática fica fragilizada e enfraquecida. Os exemplos evidenciam o caráter gerenciável do fator institucional. Caso surja lei específica que torne aplicável a previsão em estatuto, o fator 10 passará a ser um facilitador da gestão meritocrática.

Fator Institucional 11: Normatização de critérios de antiguidade  
A gestão de carreira no setor público sofre pressões para enfatizar a antiguidade, o tempo de casa, como critério de reconhecimento na carreira e constatação da fidelidade gradativa do servidor.



Tal fator institucional configura-se como um forte entrave à adoção de critérios meritocráticos na gestão da carreira e apareceu nas análises documental e das entrevistas, tanto no restritor normativo, direcionando a um critério temporal, quanto nos anseios de parte dos servidores da consideração desse fator nas movimentações de carreira.

Fator Institucional 12: Comprometimento em se criar um plano estratégico

A formalização de documentos de planejamento e gestão conferem diretrizes e parâmetros a serem seguidos pelo governo.

Este fator institucional se configura como um facilitador da aplicação de critérios meritocráticos pois reforça a adoção de clareza, planejamento e diretrizes formais na administração pública, pressupostos para que a meritocracia seja aplicada. Quando este fator se configura com forte incidência, ele possibilita a adoção de ações perenes e sustentáveis, configurando o que os entrevistados chamaram de “ações de Estado”.

Os relatos de entrevistas apontaram que a forte diretriz governamental patrocinando o projeto foi um facilitador da adoção de práticas meritocráticas. Tal diretriz advém do fator 12 e do fator 14, analisado mais à frente.

Fator Institucional 13: Descontinuidade das políticas de gestão com a troca de chefes do Poder Executivo

O processo cíclico de troca de gestão, com a forma polarizada com que ocorrem as eleições, confere um risco de descontinuidade de ações estratégicas, quando essas são vistas de forma personalizada, de acordo com a figura de cada chefe do executivo ou seu partido político.

Este fator vai de encontro ao fator institucional anterior, configurando-se como um dificultador da gestão meritocrática. O fator 13 pode ser observado de forma sutil na análise comparativa dos documentos estratégicos do governador Paulo Hartung e, na sequência, do governador Renato Casagrande, e de forma mais evidente nos relatos das entrevistas, configurando-se como um dificultador da plena implantação do projeto e um dificultador da adoção de critérios meritocráticos, restringindo parte das ações governamentais a ciclos, com risco de descontinuidade, dificultando a maturidade da gestão meritocrática.

Fator Institucional 14: Valorização do servidor como intento estratégico

A explicitação da intenção estratégica em valorizar o servidor, estimula ações referente a gestão de carreira.

O fator 14 se configura como um facilitador da gestão meritocrática por explicitar a intenção da gestão em valorizar o servidor, o que compreende oferecer oportunidades de

desenvolvimento e reconhecimentos contínuos na carreira. Pela análise documental foi possível verificar que essa premissa motivou a execução do projeto e garantiu que ele fosse implantado.

Fator Institucional 15: Exigência de atos transparentes e responsáveis financeiramente

As ações dos agentes públicos devem se balizar pelo equilíbrio econômico e financeiro e terem publicidade das informações quantitativa e qualitativa sobre tais atos.

É também um fator institucional que favorece a adoção de critérios meritocráticos por reforçar os preceitos burocráticos da administração e possibilitar a clareza dos atos e evidência do que se é ou não justo reconhecer e destacar positivamente dado desempenho.

Fator Institucional 16: Engajamento de Sindicatos e Associações  
Existência de associações e sindicatos organizados e mobilizados, que condicionam e influenciam nas decisões estratégicas do governo.

Também é um fator, a princípio, gerenciável, mas que a prática da implantação do projeto explicitou sua aplicação de forma a dificultar a adoção de critérios meritocráticos, ao possibilitar favoritismos e discriminações não meritocráticas a certas categorias, apenas por deterem maior força política. O fator 16 ficou explicitado nas fontes de dados de entrevistas, em que foram relatadas reuniões com sindicatos e associações e os posicionamentos ou pressões feitas por essas categorias. Do fator institucional 16 surge o cuidado que a gestão deve possuir com tais *stakeholders*<sup>24</sup> (sindicatos e associações de servidores). Esse cuidado enuncia uma resposta ou tratativa adequada do fator 16, buscando com que ele seja utilizado de forma facilitadora no processo de implantação do mérito.

Finda a classificação de cada fator institucional como um facilitador, dificultador ou fator gerenciável à gestão meritocrática, pode-se classificar os fatores encontrados no estudo de caso, nas categorias propostas por Dimaggio e Powel (2005): coercitivo (imposto por lei), normativo (adotado por práticas profissionais) e mimético (imitação de práticas feitas por todos)<sup>25</sup> (Tabela 23).

<sup>24</sup> *Stakeholder*, segundo Freeman (1984) é qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar a obtenção dos objetivos organizacionais ou que é afetado pelo processo de busca destes objetivos.

<sup>25</sup> Para efeito desta pesquisa e uma vez que o objeto não era a classificação dos fatores institucionais encontrados na categoria de Dimaggio e Powel (2005), juntou-se em os fatores normativos e miméticos em uma categoria, dos fatores que não surgem de imposições legais.

Fatores Institucionais	Classificação pela categoria de Dimaggio e Powel (2005)
Fator 1 – impessoalidade e igualdade	Coercitivo
Fator 2 – concurso público	Coercitivo
Fator 3 – normatização	Coercitivo
Fator 4 – postura ética	Coercitivo
Fator 5 – escolaridade	Coercitivo
Fator 6 – exceção ao concurso público	Coercitivo
Fator 7 – transitoriedade dos gestores	Normativo / Mimético
Fator 8 – igualdade econômica	Coercitivo
Fator 9 – estabilidade na carreira	Coercitivo
Fator 10 – valorização da produtividade	Normativo / Mimético
Fator 11 – antiguidade	Coercitivo
Fator 12 – criação de plano estratégico	Normativo / Mimético
Fator 13 – descontinuidade de política de gestão	Normativo / Mimético
Fator 14 – valorização do servidor	Normativo / Mimético
Fator 15 – transparência e respons. Financeira	Normativo / Mimético
Fator 16 – engajamento sindical	Normativo / Mimético

Tabela 23: Classificação dos fatores institucionais pela categoria de Dimaggio e Powel (2005).

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, é possível construir uma proposta de modelo de análise da influência dos fatores institucionais e concluir que a implantação do modelo de gestão por competências produziu efeitos distintos do que originalmente detinha como proposta. Isso devido à influência dos fatores institucionais. A figura 16, a seguir, explicita como os fatores influenciam na adoção de critérios meritocráticos na gestão de carreira.

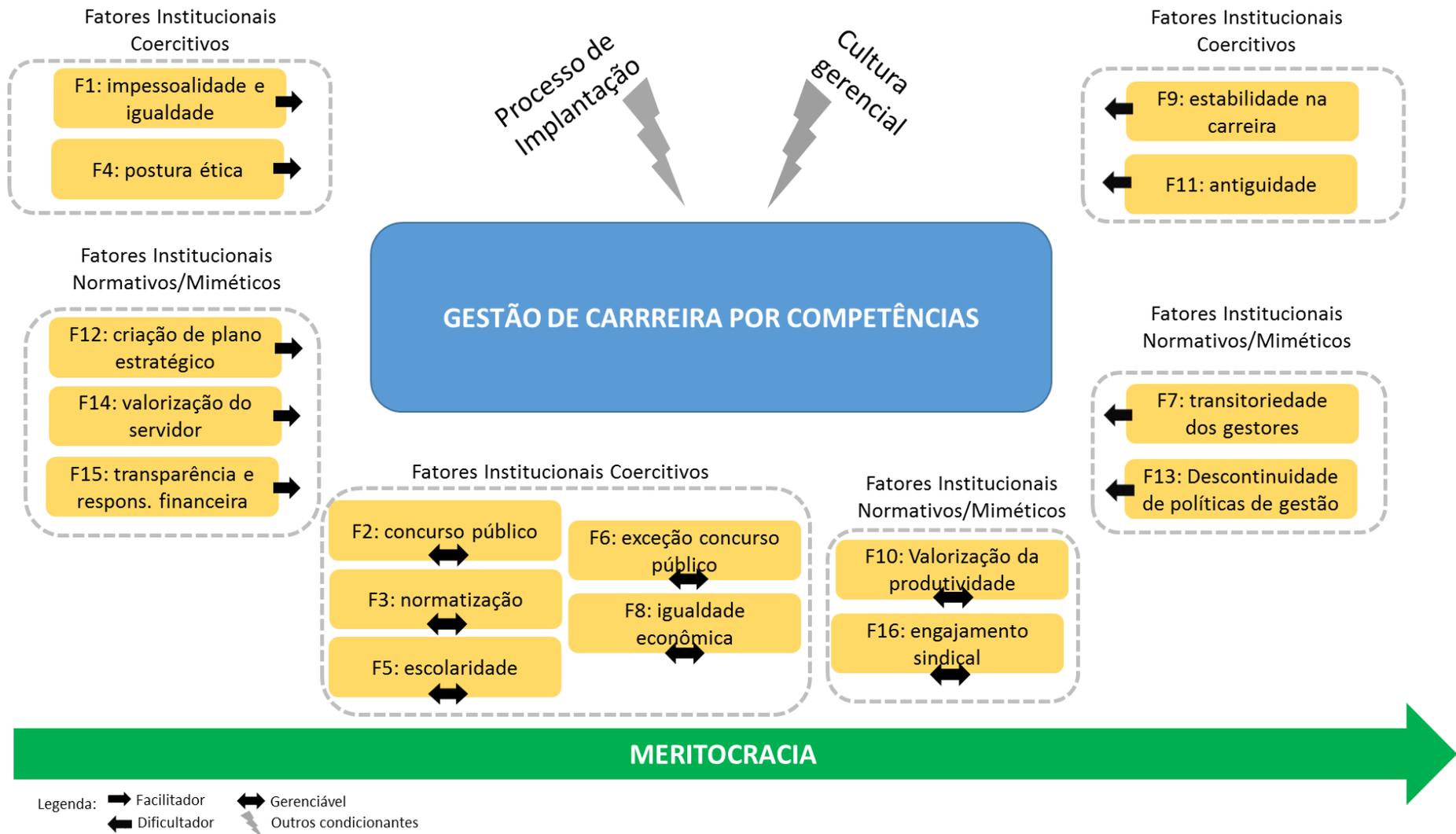


Figura 16: Fatores que influenciam na adoção de critérios meritocráticos.  
 Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo de análise proposto parte da análise documental das normas e princípios estratégicos e identifica os fatores institucionais vigentes, bem com sua influência na gestão meritocrática como um facilitador, dificultador ou fator suscetível de gerenciamento. Em seguida, coleta as percepções dos gestores das instituições, constatando o impacto dos fatores na implantação da gestão de carreira por competências. A tabela 24 apresenta o resumo de tais evidências.

Fatores Institucionais	Classificação pela análise das normas e princípios	Constatação do Impacto
Fator 1 – impessoalidade e igualdade	Facilitador ➡	“Automatização da avaliação de desempenho” Facilitador ➡
Fator 2 – concurso público	Gerenciável ↔	“Restrições normativas inerentes ao setor público” Dificultador ←
Fator 3 – normatização	Gerenciável ↔	“Restrições normativas inerentes ao setor público” “Dificuldade de implantação de normas complementares” “Falta de controles orçamentários dispostos em lei” Dificultador ←
Fator 4 – postura ética	Facilitador ➡	“Automatização da avaliação de desempenho” Facilitador ➡
Fator 5 – escolaridade	Gerenciável ↔	“Aplicação enviesada da avaliação de desempenho” “Estímulo desenfreado a capacitações” Dificultador ←
Fator 6 – exceção ao concurso público	Gerenciável ↔	“Restrições normativas inerentes ao setor público” Dificultador ←
Fator 7 – transitoriedade dos gestores	Dificultador ←	“Restrições normativas inerentes ao setor público” “Aplicação enviesada da avaliação de desempenho” “Descompromisso e dificuldade dos gestores e dirigentes na aplicação dos critérios meritocráticos” Dificultador ←
Fator 8 – igualdade econômica	Gerenciável ↔	“Forte diretriz governamental” “Restrições normativas inerentes ao setor público” Facilitador ➡ e Dificultador ←
Fator 9 – estabilidade na carreira	Dificultador ←	“Restrições normativas inerentes ao setor público” “Aplicação enviesada da avaliação de desempenho” Dificultador ←
Fator 10 – valorização da produtividade	Gerenciável ↔	“Restrições normativas inerentes ao setor público” “Dificuldade de implantação de normas complementares” Dificultador ←
Fator 11 – antiguidade	Dificultador ←	“Restrições normativas inerentes ao setor público” “Aplicação enviesada da avaliação de desempenho” Dificultador ←
Fator 12 – criação de plano estratégico	Facilitador ➡	“Forte diretriz governamental” “Automatização da avaliação de desempenho” Facilitador ➡

Fatores Institucionais		Classificação pela análise das normas e princípios	Constatação do Impacto
Fator 13 – descont. de política de gestão		Difícultador ←	<p>“Projeto foi uma ação de governo”</p> <p>“Restrições financeiras”</p> <p>“Preocupação exclusiva com a economia de custos”</p> <p>“Dificuldade de implantação e normas complementares”</p> <p>Difícultador ←</p>
Fator 14 – valorização do servidor		Facilitador →	<p>“Forte diretriz governamental”</p> <p>“Equipe de RH dedicada e amparada tecnicamente”</p> <p>“Interesse dos servidores e sindicato em participarem dos grupos de modelagem”</p> <p>“Automatização da avaliação de desempenho”</p> <p>Facilitador →</p>
Fator 15 – transparência e respons. Financeira		Facilitador →	<p>“Interesse dos servidores e sindicato em participarem dos grupos de modelagem”</p> <p>Facilitador →</p>
Fator 16 – engajamento sindical		Gerenciável ↔	<p>“Interesse dos servidores e sindicato em participarem dos grupos de modelagem”</p> <p>“Dificuldade de entendimento do que é meritocracia”</p> <p>Facilitador → e Difícultador ←</p>
Outros Fatores	Cultura Gerencial	Não se aplica	<p>“Aplicação enviesada da avaliação de desempenho”</p> <p>“Descompromisso e dificuldade dos gestores e dirigentes na aplicação dos critérios meritocráticos”</p> <p>“Dificuldade de entendimento do que é meritocracia”</p> <p>“Dificuldade na escala de avaliação de desempenho adotada”</p> <p>Difícultador ←</p>
	Processo de Implantação	Não se aplica	<p>“Problemas na comunicação do projeto e das regras de carreira”</p> <p>“Desalinhamento entre as áreas de recursos humanos”</p> <p>“Ritmo acelerado do projeto, impedindo a desvinculação entre gestão de desempenho e as decisões para promoção”</p> <p>Difícultador ←</p>

Tabela 24: Fatores institucionais, sua classificação e sua constatação de impacto.

Fonte: elaborado pelo autor.

Analisando-se o que de fato foi citado como facilitador da implantação de uma gestão de carreira meritocrática, tem-se que a forte diretriz governamental decorre da existência de plano estratégico e da intenção, contida nele, de se valorizar o servidor. A mesma valorização pode ser destacada nos esforços de dotar a equipe responsável do projeto com recursos temporais (dedicação exclusiva ao projeto) e recursos técnicos (apoio de consultoria).

Já, o interesse dos servidores e sindicatos em discutir carreira encontrou aderência no modelo participativo de construção do projeto. A escolha por tal modelo indica novamente o interesse da gestão em se valorizar o servidor, em conceder transparência ao processo e em engajar sindicatos e associações, conseguindo assim, legitimidade nas novas práticas de gestão. Por fim, a automatização das avaliações de desempenho indica um investimento do governo em

tornar o processo mais eficiente, ao mesmo tempo em que se esforça para garantir a impessoalidade no manuseio das informações, a idoneidade do registro e conservação dos dados e a ética na disponibilização das avaliações a quem de direito e no momento oportuno.

É possível perceber que os cinco fatores institucionais facilitadores de adoção de práticas meritocráticas encontram-se atuantes nos pontos indicados como facilitadores das práticas meritocráticas: fator 1, 4, 12, 14 e 15. O mesmo pode ser dito dos quatro fatores institucionais dificultadores de adoção de práticas meritocráticas, eles aparecem nos obstáculos relatados. Quanto aos fatores gerenciáveis, dos sete existentes, apenas um deles aparece repercutindo em uma facilitação às práticas meritocráticas, fator 16 – engajamento sindical, indicando que a gestão do setor público encontra dificuldade de utilizar os fatores institucionais gerenciáveis em prol de uma gestão meritocrática.

Da análise dos obstáculos, pode-se perceber que dois fatores institucionais dificultadores aparecem com frequência: descontinuidade de política de gestão e transitoriedade dos gestores, apontando o risco na gestão pública de ruptura de ações, dificuldade de planejamento e execução a longo prazo. Os outros dois fatores dificultadores, estabilidade na carreira e antiguidade, aparecem como consequências de restrições normativas do setor público e como fatores que enviesam a avaliação de desempenho.

Além dos fatores dificultadores, pode-se identificar os sete fatores gerenciáveis atuando como dificultadores às práticas meritocráticas. Desses fatores, vale destacar os fatores 8 – igualdade econômica e 16 – engajamento sindical, que tiveram atuação tanto favorável quanto desfavorável à aplicação da meritocracia. O fator institucional 8 atuou como facilitador ao normatizar e propagar como diretriz governamental o modelo remuneratório por subsídio. Mas o mesmo fator se posiciona como um dificultador ao ter restringido tratamentos particularizados, necessários para se tratar as especificidades. Já no caso do fator 16, verificou-se favorável, à medida que sindicatos e associações estiveram interessados em se discutir carreira e reconhecimento, mas desfavorável por possuírem um entendimento distinto de meritocracia, aproximando-se do discurso antimeritocrático, identificado por Barbosa (2014).

Por fim, é possível perceber pelos relatos das entrevistas que alguns obstáculos ocorreram devido à forma como se deu o processo de implantação ou ainda ocasionado pela cultura

gerencial existente. Embora sejam duas características que não se configuram como fatores institucionais, exerceram influências no modelo e merecem ser citados.



## 5. CONCLUSÃO

A presente dissertação permitiu o delineamento de um modelo teórico de análise da influência dos fatores institucionais na implantação de práticas meritocráticas na gestão de carreira em organizações do setor público brasileiro. Para isso, construiu-se um estudo de caso que privilegiou como fontes de informação: normas jurídicas que regem o assunto no setor público, relatórios de um projeto realizado com a intenção de implantar a gestão por competências nas decisões de carreira em instituições de governo e entrevistas com atores participantes deste projeto. Como resultado, foi possível identificar os fatores institucionais incidentes e propor uma classificação em três categorias de impacto. São elas: (1) fatores **facilitadores** da adoção de práticas meritocráticas, (2) fatores **dificultadores** de sua implantação e (3) fatores que podem ser considerados **gerenciáveis**. A nomenclatura dos dois primeiros é autoexplicativa, já os fatores gerenciáveis são aqueles que a pesquisa indicou que podem ser facilitadores ou dificultadores dependendo do direcionamento dado por seus gestores, ou seja dependendo de como se manifesta o poder discricionário dos gestores públicos responsáveis pelo projeto.

Os dados obtidos indicam que os fatores institucionais se distribuem em cinco facilitadores, quatro dificultadores e sete gerenciáveis. Embora a qualidade e intensidade da influência seja diferente entre eles, é possível dizer que há quantidade considerável de fatores institucionais que dependem das decisões dos gestores para propiciar um ambiente meritocrático.

Pelo estudo realizado, pode-se identificar duas formas de institucionalização de práticas: por meio da normatização jurídica, como destaca o próprio fator institucional 3 – normatização (coercitivo) e por meio da adoção de práticas profissionais consagradas (seja por mimetismo ou por normativo profissional). Ainda que a formatação da área de recursos humanos no setor público não exija uma prova ou uma formação profissional específica, ela adquire uma identidade própria ao compartilhar de mesmas práticas de gestão, imprimindo um caráter mimético entre si. São nos fatores institucionais gerenciáveis que se pode perceber a incidência desse tipo de institucionalização de práticas.

A pesquisa contribui para a teoria ao evidenciar uma terceira categoria de fator institucional: o gerenciável. Partiu-se da intenção de se identificar e classificar os fatores em facilitadores ou dificultadores da implantação da gestão por competências e se chegou a um terceiro tipo, que *a*

*priori*, não impulsiona, nem restringe a adoção do mérito: mas concede discricionariedade para que os gestores públicos conduzam o processo de acordo com seus intentos.

A pesquisa demonstra que os fatores gerenciáveis, no caso analisado, atuaram, em sua maioria, como restritores à gestão meritocrática, ainda que existisse a diretriz governamental de adoção da meritocracia. É possível identificar que o setor público consegue absorver as teorias de recursos humanos, mas encontra dificuldades em colocá-las em leis, com sanções e poder coercitivo.

Tal achado descaracteriza a percepção de que as amarras jurídicas ou normativas/miméticas do setor público são as responsáveis por impossibilitar a adoção de práticas meritocráticas. Outros impeditivos são os responsáveis pela dificuldade de implantação da gestão por competências: aqueles que conduzem as decisões dos gestores a configurarem os fatores gerenciáveis em dificultadores da aplicação da meritocracia.

Não obstante a dificuldade de se tornar as práticas de recursos humanos fatores coercitivos, há campo para se trabalhar os fatores gerenciáveis de modo que se impulsione as práticas meritocráticas. Ao evidenciar tal possibilidade, a dissertação traz contribuições aos gestores das instituições e aos formuladores de políticas públicas. As recomendações para o gerenciamento desses fatores podem ser subdivididas em cinco tópicos: normatização, princípios e estratégias, carreira, cargo em comissão e gestão das informações.

Em relação à normatização, as recomendações são: a) analisar sistemicamente antes de se adotar qualquer decisão, evitando-se soluções parcialmente sustentáveis; b) criar normas genéricas, inclusivas a todas as realidades e depois, normas específicas, tratando as situações pontuais; c) atentar-se para a necessidade de normatização das intenções de gestão, sem o qual se inviabiliza a adoção de práticas; d) observar o correto degrau normativo ao se propor uma norma, de modo que não se engesse demais uma intenção que pode ser mutável ou então se deixe solta uma premissa que deve ser mais perene.

Já em relação aos princípios e estratégias tem-se as seguintes orientações: e) buscar perenidade nas ações estratégicas; f) evitar a diretriz exclusiva de redução de custos, fragilizando ou descontinuando ações estratégica anteriormente adotadas; g) utilizar com parcimônia e na forma prevista em lei os recursos de terceirizações e cargo em comissão.

Sob o t3pico de carreiras, as recomenda33es consistem em: h) aplicar corretamente as regras de est3gio probat3rio; i) quebrar o paradigma da estabilidade absoluta na carreira; j) inculir, sempre que poss3vel, elementos meritocr3ticos na gest3o de carreira, em fatores institucionais tradicionais do setor p3blico: a antiguidade e a escolaridade; k) fortalecer o reconhecimento do servidor na carreira, evitando a cria3o de rubricas remunerat3rias para esse fim; l) garantir o uso adequado das avalia33es por compet3ncias, com sua consequ3ncia em desenvolvimento ao inv3s do reducionismo de aumentos salariais;

J3 para os cargos em comiss3o, orienta-se: m) adotar processo seletivo para ocupa33es de cargo ou fun3o comissionada que possibilite a escolha da alta dire3o, mas tamb3m considere requisitos e compet3ncias; n) promover capacita33es constantes aos gestores, estimulando-os que assumam plenamente o papel gerencial.

E, por fim, na gest3o das informa33es recomenda-se: o) desenvolver o papel de consultora interna de gest3o de pessoas, garantindo-se a legitimidade e sistematiza3o das pr3ticas de recursos humanos; p) estabelecer di3logo cont3nuo com sindicatos e associa33es, diminuindo o risco de resist3ncia às pr3ticas de gest3o; e q) promover comunica3o transparente, eficiente e constante das pr3ticas e instrumentos de gest3o.

Vale ressaltar que o estudo investigou quais fatores institucionais exerceram influ3ncia e qual o tipo de influ3ncia, n3o se analisando a intensidade dela. Sugere-se que tal an3lise seja objeto de estudos futuros. Recomenda-se tamb3m o estudo de dois atributos que influenciaram o modelo, mas n3o se configuram como fatores institucionais: o processo de implanta3o e a quest3o da cultura gerencial.

Outra quest3o que se desponta 3 por que os fatores gerenci3veis n3o puderam ser manejados a favor da meritocracia, ainda que ela esteja como diretriz estrat3gica da institui3o. Algumas hip3teses podem ser elencadas: a) que a margem de atua3o do gestor de recursos humanos do setor p3blico, devido 3 sua ideologia profissional, tenha chegado em seu limite, n3o lhe conferindo condi33es de viabilizar a gest3o por compet3ncias, isto 3, n3o entendem como leg3timo e descartam tal ado3o, ou b) que embora entendam como leg3timo, a ado3o se configura como uma mudan3a cultural t3o intensa que os gestores preferem n3o assumir os riscos e optar pela solu3o mais conservadora: respaldo nos fatores institucionais coercitivos e em crit3rios objetivos de tempo e titula33es. S3o hip3teses para investiga33es futuras.

Espera-se que esta pesquisa tenha contribuído para desmitificar a percepção de que o setor público se configura como campo árido e incongruente a práticas de gestão meritocrática. Ainda que existam pressupostos normativos e restritores, eles não levam a um engessamento pleno ou a inviabilização automática total dessa gestão. Há espaço para que os administradores públicos gerenciem uma série de fatores institucionais e obtenham êxito na implantação da meritocracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, C. D. et al. (2012). Processo de promoção por seleção nas carreiras do governo do Estado do Espírito Santo: uma proposta fundamentada na meritocracia. Trabalho apresentado no **V CONSAD Congresso de Gestão Pública**. Brasília.
- Assembleia Legislativa do Espírito Santo (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**.
- Assis, M. T. (2014). **Meritocracia: Igualitária e justa ou injusta mas desejável? Desafios e Oportunidades da meritocracia na gestão do capital humano**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora.
- Barbosa, L. (1992). **O jeitinho brasileiro ou a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Campus.
- \_\_\_\_\_. (1996) Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **RSP – Revista do Serviço Público**. v.120, n.3, p. 58-102.
- \_\_\_\_\_. (2003). **Igualdade e meritocracia**. Rio de Janeiro: FGV.
- \_\_\_\_\_. (2009). **Cultura e diferença nas organizações: reflexões sobre nós e os outros**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2014) Meritocracia e Sociedade Brasileira. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v.54, n.1, p. 80-85.
- Bashir, M.; Jianqiao, L.; Zhang, Y. J.; Ghazanfar, F. et al. (2011). The relationship between High Performance Work System, Organizational Commitment and demographic factors in public sector university of Pakistan. **Interdisciplinary Journal of Research in Business**. v. 1, n.8, p. 62-71.
- Bastos, C. R. (1992) **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, p. 287-290.
- Bauman, Z. (2003) **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 258p.
- Becker, B. E.; Huselid, M.A.; & Ulrich, D. (2001). **Gestão estratégica de pessoas "scorecard": interligando pessoas, estratégias e performance**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Bilhim, J. O (2012) Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade? **XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**. Lisboa: dez.
- Bogan, C. E.; & English, M. J. (1994) **Benchmarking for best practices: winning through innovative adaptation** (em inglês). [S.l.]: McGraw-Hill, 1994. 312 p. 4.
- Boxall, P.; & Purcell, J. (2011). **Strategy and Human Resource Management**. Palgrave Macmillan, 3a. edition (cap. 3 e 4)
- Boyatziz, R. E. (1982). **The competent management a model for effective performance**. Nova York: Wiley & Sons.

- Brasil. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.
- Bresser Pereira, L. C.; & Spink, P. (orgs.) (2006). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, FGV.
- Brewster, C. (2007) Comparative HRM – views and perspective – **International Journal of Human Resource Management**. v.18, n.5, p. 769-787.
- Brewster, C.; Brookes, M.; & Wood, G. (2008). Similarity, Isomorphism or Duality? Recent Survey Evidence on the Human Resource Management Policies of Multinational Corporations. **British Journal of Management**. v. 19. n.4, p. 320-342.
- Brookes, M.; Croucher, R.; Fenton-O’Creevy, M.; & Gooderham, P. (2011). Measuring competing explanations of human resource management practices through the Cranet survey: Cultural versus institutional explanations. **Human Resource Management Review**. v. 21 n.1, p. 68-79.
- Buarque de Holanda, S. (1995) **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Buckingham, W.; Burnham, D.; Hill, C.; King, P.J. et al. (2011). **O Livro da Filosofia**. São Paulo: Globo, 2011.
- Caldas, M. P.; Tonelli, M. J.; & Lacombe, B. M. B (2002). Espelho, Espelho Meu: Meta-estudo da Produção Científica em Recursos Humanos nos ENANPADs da Década de 90. *In: Encontro Nacional da ANPAD. EnANPAD* (p. 1-15). Salvador-BA: XXVI EnANPAD.
- Carta Capital (2015). **Jorge Paulo Lemann, colecionador de empresas**. Data: 26/10/2015. Site: <http://www.cartacapital.com.br/mais-admiradas/o-colecionador-de-empresas-5838.html>. Acessado em 26/10/2015.
- \_\_\_\_\_ (2015). **AmBev: abra mais uma garrafa**. Data: 26/10/2015. Site: <http://www.cartacapital.com.br/mais-admiradas/abra-mais-uma-garrafa-1540.html>. Acessado em 26/10/2015.
- Carvalho, J. M. (2000). **Rui Barbosa e a razão clientelista**. *Dados*, 43(1), 00. Retrieved July 15, 2015, from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0011-52582000000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0011-52582000000100003).
- Chang, S.; Takeuchi, R.; Jia, L.; & Cai, Y. (2014). Do High-Commitment Work System Affect Creativity? A Multilevel Combinational Approach to Employee Creativity. **Journal of Applied Psychology**. v. 99, n.4, p. 665-680.
- Chaves, N. M. D.; & Cançado, V. L. (2013) Meritocracia: a Influência de Traços da Cultura Brasileira na Avaliação de Desempenho e na Atribuição do Mérito. **IV EnGPR – Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho**, Brasília: nov. 2013.
- Conselho Nacional de Educação. (1999). **Resolução CNE/CEB N.04/99**.
- Correa, M. P. (1975). Promoção Vertical e Promoção Horizontal. **RAP - Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro jul./set.
- Delgado, M. G. (2008). **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr.

- Dimaggio P. J.; & Powell, W.W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. v.45, n.2, p. 74-89.
- Duleboh, J.; & Werling, S. (2007). Compensation research past, present, and future. **Human Resource Management Review**. v. 17, p. 191-207.
- Dutra, J. S. (1996). **Administração de Carreira- Uma proposta para repensar a Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2001). **Gestão por Competências: um modelo avançado para gerenciamento de pessoas**. São Paulo: Editora Gente.
- \_\_\_\_\_. (2004). **Competências**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2010). Carreira e Gestão Estratégica de Pessoas. In: Dutra, J. S. (Org.). **Gestão de carreiras na empresa contemporânea**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2012). **Gestão de Pessoas – Modelos, Processos, Tendências e Perspectivas**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2013). Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública. In: Menezes, J. M; Lopes, J. J. (Org.). **Diálogos de Gestão Novos Ângulos e Várias Perspectivas**. Curitiba: JML Editora.
- Dutra, J. S.; & Hipólito, J. A. M. (2012). **Remuneração e recompensas**. São Paulo: Editora Campus.
- Dutra, J. S. (Org.); & Veloso, E. F. R. (Org.). (2013). **Desafios da Gestão de Carreiras**. 01. Ed. São Paulo: Atlas.
- Época Negócios (2015). Roberto Setubal, o estrategista: o melhor executivo do Brasil. Data: 20/10/2015. Site: <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Resultados/noticia/2015/10/roberto-setubal-o-estrategista-o-melhor-executivo-do-brasil.html>. Acessado em 26.10.2015.
- Exame.com (2015). Três dicas para aplicar meritocracia em sua pequena empresa. Data: 16/03/2015. Site: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/3-dicas-para-aplicar-a-meritocracia-em-sua-pequena-empresa>. Acessado em 26.10.2015.
- \_\_\_\_\_. (2015). O que as startups ensinaram para Magazine Luiza e Riachuelo. Data: 22/10/2015. Site: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/o-que-as-startups-ensinaram-para-magazine-luiza-e-riachuelo>. Acessado em 26.10.2015.
- Faro, E. S. C.; Amorim, M. C. S.; Trevisan, L.; & Junqueira, L. A. P. (2010) Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: estudo de caso do tribunal de Contas da União (TCU). In: **Cadernos EBAPE.BR**, v.8, n°4, artigo 9, Rio de Janeiro.
- Federal, P. E. (2013). **Modernização da Arquitetura de Carreiras na Administração Pública Federal**.

- Fernandes, B. H. R.; & Comini, G. (2008). Limitações na estruturação de modelos de Gestão por Competências: uma análise de organizações líderes em diversos setores. *In: Encontro Nacional da ANPAD – EnANPAD*. Rio de Janeiro – RJ: XXXII EnANPAD.
- Fernandes, B. H. R.; & Hipólito, J. A. M. (2008). Dimensões de avaliação de pessoas e o conceito de competências. In Dutra, J. S., et al. **Competências – conceitos, métodos e experiências**. São Paulo: Editora Atlas S/A.
- Fernandes, B. H. R. (2014). Reportagem Gestão Pública com efetividade – bem vindo à gestão por competência. *Revista B+*, p. 57-58, Salvador.
- Ferreira, F. (2000). Uma introdução a Max Weber e à obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. *Fides Reformata*, v. 5, n. 2, São Paulo.
- FIA (2011). **Relatório de Diagnóstico**. Etapa 1-II. Diagnóstico Geral – Principais vulnerabilidades em termos de gestão de pessoas Gerais, da SEGER e SESA. Novembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. (2012 a) **Relatório de Ajustes na Estrutura de Carreira**. Etapa 2-II. Sugestões preliminares de ajustes na estrutura de carreira da SEGER e SESA. Abril de 2012.
- \_\_\_\_\_. (2012 b). **Relatório de Definição de Políticas**. Etapa 3. Definição da Política e Diretrizes Gerais para o Governo do Espírito Santo, em termos de Gestão de Pessoas. Fevereiro de 2012.
- \_\_\_\_\_. (2012 c) **Relatório de Análise do Arcabouço Legal**. Etapa 4-I. Abril de 2012.
- \_\_\_\_\_. (2012 d) **Relatório de Diretrizes Gerais de Tratamento das Demandas de Carreira e Remuneração**. Etapa 6-IV. Agosto de 2012.
- \_\_\_\_\_. (2016). **Apresentação Institucional e Consultoria e Pesquisa**. Site: [http://www3.fia.com.br/ConsultoriaPesquisa/Paginas/consultoria\\_pesquisa.aspx](http://www3.fia.com.br/ConsultoriaPesquisa/Paginas/consultoria_pesquisa.aspx) Acessado em: 05/06/2016.
- Fischer, A. L. (1998). **A constituição do modelo competitivo de gestão de pessoas no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo, FEA-USP.
- \_\_\_\_\_. (2002). Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: Fleury, Maria Tereza Leme (org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.
- \_\_\_\_\_. (2010). **Pesquisa Delphi RH 2010: tendências em gestão de pessoas nas empresas brasileiras**. São Paulo: FEA-USP, FIA.
- Fiuza, G. D.; Nunes, I.; Mendes, N. M. D.; Ferreira, L. A.; & Melo, B. B. (2010). Políticas de Gestão de Pessoas: Cenário dos Estudos Publicados nos Periódicos da Área de Administração. *In: Encontro Nacional da ANPAD – EnANPAD*. p. 1-17. Rio de Janeiro – RJ: XXXIV EnANPAD.
- Fleury, A.; & Fleury, M T. L. (2000). **Estratégias Empresariais e Formação de Competências**. São Paulo: Atlas.
- Flick, U. (2009). **Qualidade na Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed.

- \_\_\_\_\_. (2004). **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman.
- Freeman, R. E. (1984). **Strategic Management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman.
- Giddens, A. (1997). A vida em uma sociedade Pós-Tradiconal. In: Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (orgs). **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora Unesp.
- Giddens, A. (1991). **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP.
- Gooderham, P. N.; Nordhaug, O.; & Ringdal, K. (1999). Institutional and Rational Determinants of Organizational Practices: Human Resource Management in European Firms. **Administrative Science Quarterly**. v. 44, n.3, p. 507-531.
- Governo do Espírito Santo (1975). **Lei 3043**. Dispõe sobre a reforma administrativa do Estado.
- \_\_\_\_\_. (1994). **Lei Complementar 46**. Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_. (1996). **Lei Complementar 92**. Altera a forma de concessão das Gratificações por Assiduidade e de Tempo de Serviço aos Servidores Públicos Civis.
- \_\_\_\_\_. (2006). **Plano de Desenvolvimento 2025**. Síntese do Plano – Espírito Santo: Macroplan.
- \_\_\_\_\_. (2010). **Portal do Governo do Estado do Espírito Santo**. Site: <http://www.es.gov.br/EspiritoSanto/Paginas/infraestrutura.aspx>. Acessado em: 05/06/2016.
- \_\_\_\_\_. (2010). **Decreto 2554-R**. Regulamenta os critérios de avaliação do cumprimento dos requisitos para fins de aprovação em Estágio Probatório aplicáveis aos servidores públicos do Poder Executivo Estadual.
- \_\_\_\_\_. (2011). **Plano Estratégico 2011-2014**. Governo do Espírito Santo. Novos Caminhos. Documento Elaborado pela Secretaria de Economia e Planejamento.
- \_\_\_\_\_. (2012 a). **Lei Complementar 519**. Dispõe sobre a modalidade de remuneração por subsídio para os servidores dos cargos de padrão 01 a 15 do Quadro Permanente do Serviço Civil do Poder Executivo, para os servidores da Faculdade de Farmácia e Bioquímica do Espírito Santo - FAFABES, desativada pela Lei Complementar nº 149, de 25.5.1999, e para os servidores do Departamento Estadual da Cultura – DEC e do Departamento de Educação Física, Desporto Amador e Recreação do Espírito Santo - DEARES, extintos pela Lei Complementar nº 76, de 22.01.1996.
- \_\_\_\_\_. (2012 b). **Lei Complementar 636**. Institui a promoção por senioridade para os servidores promovidos pelo critério de seleção.
- \_\_\_\_\_. (2012 c). **Lei Complementar 637**. Institui a Política de Gestão de Pessoas dos Servidores Públicos do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

- \_\_\_\_\_. (2012 d). **Lei Complementar 639**. Dispõe sobre a modalidade de remuneração por subsídio para os servidores do Quadro de Servidores da Saúde, alocados na Secretaria de Estado da Saúde - SESA, organizados em carreira.
- \_\_\_\_\_. (2012 e). **Lei Complementar 640**. Dispõe sobre regras de promoção por seleção e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. (2012 f). **Decreto 3133 R**. Dispõe sobre a instituição da Avaliação de Desempenho a ser aplicada nos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.
- \_\_\_\_\_. (2013). **Decreto 3264 R**. Altera Decreto nº 3133-R/2012.
- Gupta, N.; & Shaw, J. (2014). Employee compensation: The neglected area of HRM research. **Human Resource Management Review**. v. 24, p. 1-4.
- Harvey, D. (2006) **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola.
- Helal, D. H.; Fernandes, D. C.; & Neves, J. A. B. (2008). O acesso a cargos públicos no Brasil: meritocracia ou reprodução social? In: **Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 32. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD.
- Hipólito, J. A. M. A (2002). Avaliação como instrumento de gestão. In: **As Pessoas na Organização**. São Paulo: Editora Gente.
- \_\_\_\_\_. (2002). Sistema de recompensas: uma abordagem atual. In: **As Pessoas na Organização**. São Paulo: Editora Gente.
- Hirigoyen, M. F. (2002). **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. Bertrand Brasil.
- Hofstede, G. (2001). **Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Huselid, M. A. (1995). The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance. **The Academy of Management Journal**. v.38, n.3, p. 635-672.
- Jusbrasil (2015). **Princípios da Administração Pública**. Site: <http://thibravo.jusbrasil.com.br/artigos/220580153/principios-da-administracao-publica>. Acessado em: 13/06/2016.
- Kasznar, I. K. (1996). Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: maio/jun.
- Kelly, P.; Dacombe, R.; Fardon, J.; Hodson, A.S.; et al. (2013). **O LIVRO DA POLÍTICA**. [texto e edição Paul Kelly et al. ] [tradução Rafael Longo]. São Paulo: Globo.

- Kishtainy, N.; Abbot, G.; Fardon, J.; Weeks, M. et al. (2013). **O LIVRO DA ECONOMIA**. [tradução Carlos S. Mendes Rosa]. São Paulo: Globo.
- Kramar, R. (2012). Trends in australian human resource management: what next? **Asia Pacific Journal of Human Resources**. v.50, n.2, p. 133-150, Sydney: AHRI, abr. 2012.
- Krippendorff, K. (2004). **Content Analysis: na introduction to its methodology**. 2. ed. California: Sage.
- Lakatos, E. M.; & Marconi, M. A. (2003). **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Legge, K. (2005) **Human Resources, Realities and Rethorics**. Palgrave, 2005. p. 43 – 69
- Lepak, D. P., & Shaw, J. D. (2008). Strategic HRM in North America: looking to the future. **The International Journal of Human Resource Management**. v.19, n.8., p. 1486-1499
- Lima, P. D. B. (2007). **A Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- London, M.; & Stumph, S. (1982). **Managing careers**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Martín-Alcázar, F., Romero-Fernández, P. M., & Sánchez-Gardey, G. (2005). Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives. **The International Journal of Human Resource Management**. v.6, n.5, p. 633-659.
- Martins, G.; & Theóphilo, C. R. (2007). **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, p. 135-139.
- Martins, J. (2014). **Gestão de Pessoas: estabeleça boas práticas e alcance resultados positivos**. Data: 23/01/2014. Site: <http://www.fnq.org.br/informe-se/artigos-e-entrevistas/artigos/gestao-de-pessoas-estabeleca-boas-praticas-e-alcance-resultados-positivos>. Acessado em 04/10/2015.
- Mayrhofer, W.; Brewster, C.; Morley, M. J.; & Ledolter, J. (2011). Hearing a different drummer? Convergence of human resource management in Europe – A longitudinal analysis. **Human Resource Management Review**. v.21, p. 50-57.
- McClelland, D. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. **American Psychologist**. v.28, n. 1, p. 1-14.
- McLagan, P. (1997). Competencies: the next generation. **Training and Development**. V. 51, n.5, p. 40-47.
- Michaelis (2009) Dicionários Online Michaelis. Editora Melhoramentos. In: UOL. Site: <http://michaelis.uol.com.br/> Acessado em: 15/01/2016
- Motta, P. R. (2006). Reflexões sobre a customização das carreiras gerenciais: a individualidade e a competitividade contemporâneas. In: Balassiano, M. e Costa, I. D. S. A. D. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo, Atlas.

- Muritiba, P. M.; Muritiba, S. N.; Albuquerque, L. G.; & Fleury, M. T. L (2010). Gestão de pessoas nas multinacionais brasileiras. In: FLEURY, A. (org.). **Gestão Empresarial para a internacionalização das empresas brasileiras**. São Paulo: Atlas, p. 215-251.
- Nascimento, G. C.; Rodrigues, V. J.; & Megliorini, E. (2010). Conceitos da Teoria institucional: fonte propulsora de evolução para a gestão de desempenho. **XVII Congresso Brasileiro de Custos**. Belo Horizonte.
- Nogueira, J. M. M.; Oliveira, L. G. L.; & Pinto, F. R. (2007). A Meritocracia no Setor Público: uma análise do Plano de Cargos e Carreiras do Poder Judiciário Cearense. **EnANPAD – XXXI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro.
- Nunes, E. O. (1997) **A Gramática Política Brasileira**. Rio de Janeiro: JZE.
- Nunes, R. M. A. (2010). Reestruturação da área meio do Estado de São Paulo. Trabalho apresentado no **III CONSAD Congresso de Gestão Pública**. Brasília.
- Opinião e Notícia. (2013). **Os Males da Meritocracia**. Data: 17/02/2013. Site: <http://opiniaoenoticia.com.br/internacional/os-males-da-meritocracia/> Acessado em 07/08/2015.
- Orsi, A.; & Silva, C. M (2014). Gestão de Desempenho no setor público: dificuldades e alternativas de solução. In: Teixeira, H. J.; Bassoti, I. M.; Santos, T. S (org.). **Mérito, Desempenho e Resultados: ensaio sobre gestão de pessoas para o setor público**. São Paulo:FIA/USP.
- Pacheco, R. S. (2004). Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. **Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madri: 2004.
- \_\_\_\_\_. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: Abrucio, F.; Loureiro, M. R.; Pacheco, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed.FGV, v.1, p. 233-255.
- Paixão, I. A.; Gomes, A. F.; & Santana, W. G. P. (2014). A Convivência paradoxal da Meritocracia e do Favoritismo no Setor Público: um Estudo de Caso na Rede de Educação Pública do Município de Itambé-BA. **EnAPG – VI Encontro de Administração Pública e Governança**. Belo Horizonte.
- Patiño, J. F.; & Azevedo, A. N. S. (2013). Meritocracia na Gestão Pública: A experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte no Processo Seletivo para Cargos de Provisão em Comissão. Trabalho apresentado no **VI CONSAD Congresso de Gestão Pública**. Brasília.
- Parry, S. B. (1996). The quest for competencies. **Training**. v. 33, n.7, p. 48-54.
- Porpino, G.; & De Stefani, E. (2014). O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **RAP - Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro mar./abr. 2014.
- Presidência da República (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

- \_\_\_\_\_. (1992). **Lei 8429**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. (1993). **Lei 8745**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.
- Sampaio, L. R.; Camino, C. P. S.; & Roazzi, A. (2009). Justiça Distributiva: Uma Revisão da Literatura Psicossocial e Desenvolvimentista. **Psicologia em Estudo**. v. 14, n.4, p. 631-640. Maringá. out/dez. 2009.
- Sandel, M. J. (2012). **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Schein, E. H. (1996). **Identidade profissional: como ajustar suas inclinações a suas opções de trabalho**. São Paulo: Nobel.
- Schimansky, S. (2014). The Effect of a High-Commitment Work System on Innovative Behavior of Employees. **III IBA Bachelor Thesis Conference**. Enschede: Universitu of Twente, Faculty of Management and Governance, jul, 2014.
- SEAG (2016). Site: <http://www.seag.es.gov.br/default.asp>. Acessado em: 05/06/2016.
- SEGER (2016). **Quem Somos**. Site: <http://www.seger.es.gov.br/seger/index.php/quem-somos-2>. Acessado em: 05/06/2016.
- \_\_\_\_\_. (2011). **Termo de referência**. Projeto de Formulação e implantação da Política de Gestão de Pessoas. Documento elaborado pela Gerência de Carreiras e Desenvolvimento do Servidor – GECADS.
- \_\_\_\_\_. (2011). **Alinhamento Estratégico**. Alinhamento Estratégico 2011-2014 da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER.
- SESA (2016). Site: <http://saude.es.gov.br/missao-visao-valores-e-competencias>. Acessado em: 05/06/2016.
- Shih, H. A.; Chiang, Y. H.; & Hsu, C. C. (2013). High Performance Work System and HCN performance. **Journal of Business Research**. v. 66, p. 540-546.
- Sicredi. (2015). **Critérios para Análise de Descrição de Cargos**. Conteúdo base de Gestão de Pessoas do Sicredi.
- Souza, F. M. S.; & Almeida, L. B. S. (2012). A importância da estruturação da gerência de cargos, salários e avaliação de desempenho para a gestão de pessoas. Trabalho apresentado no **V CONSAD Congresso de Gestão Pública**. Brasília, 2012.
- Stamp, G. (1990). **A matriz of working relationships**. Uxbridge, Middlesex: Brunel University.
- Tanaka, E. D. O.; & Manzini, E. J. (2005) O que os empregadores pensam sobre o trabalho da pessoa com deficiência. **Revista Brasileira de Educação Especial**. . 11, n.2, p. 273-294, mai/ago 2005.

- Tanure, B. (2010). **Gestão à brasileira: uma comparação entre América Latina, Estados Unidos, Europa e Ásia**. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Tanure, B.; Evans, P.; & Cançado, V. L. (2010). As 4 faces do RH: analisando a Performance da Gestão de RH. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**. v, 14, n.4, jul/ago 2010 p. 594-614 – Rio de Janeiro.
- Tomer, J. (2001). Understanding high-performance work systems: the joint contribution of economics and human resource management. **Journal of Behavioral and Experimental**. v.30, n.1, p. 63-73.
- Ulrich, D. (1998). **Os campeões de recursos humanos: inovando para obter os melhores resultados**. Futura, p. 07-73.
- Vaitsman, J. (2001) Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores de saúde. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro jan/fev. 2001.
- Wade, R. (1990) Industrial Policy in East Asia. In: Gereffi, G.; Wyman, D. (orgs.). **Manufacturing Miracles**. NJ: Princeton University Press.
- Weber, M.; & Pierucci, A. F. (2004). **A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras.
- Weber, M. (2012). **O que é a burocracia?** In: CFA - Conselho Federal de Administração. Site: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf/view](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf/view). Acessado em: 04/10/2015.
- Webjur. Site: [http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito\\_Administrativo/Princ\\_pios\\_da\\_Administracao\\_Publica.htm](http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Administrativo/Princ_pios_da_Administracao_Publica.htm). Acessado em 03/08/2015.
- Welds, K. (2014) “High-Commitment” Workplaces Enhance Creative Problem Solving, Innovation in: Kathryn Welds’ Blog. Site: <http://kathrynwelds.com/2014/10/08/high-commitment-workplaces-enhance-creative-problem-solving-innovation/> Acessado em 05/08/2015.
- Werner, S.; & Ward, S. G. (2004). Recent compensation research: An eclectic review. **Human Resource Management Review**. v.14, p. 201–227.
- Woodruffe, C. (1991). Competente by any other name. **Personnel Management**. v.23, n.9, p. 33-33.
- Wright, P. M.; & McMahan, G. C. (1992) Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management. **Journal of Management**. v. 18. n.2, p. 295–320.
- Wright, P. M.; Conalty, W. J.; & Su, Z. (2010). A China-based high-performance HR system: A model for success. **Center for Advanced Human Resource Studies**. Nova Iorque: Cornell University, ILR School.
- Yin, R. K. (2010). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman.
- Zhang, M. (2012). The development of human resource management in China: An overview. **Human Resource Management Review**. v. 3, n.22, p. 161-164.

## APÊNDICE A – Sequenciamento das atividades de pesquisa

Etapas do Estudo de caso	Sub etapas	
Plano	Identificação da questão de pesquisa, objetivo geral e específicos	✓
	Escolha do método: Estudo de Caso	✓
	Levantamento dos pontos fortes e limitações do método: capítulo de metodologia	✓
Projeto	Definição da unidade de análise e os prováveis casos para estudo: instituições do governo do Estado do Espírito Santo, enfoque em dois contextos – Secretaria da Saúde e Secretaria da Agricultura	✓
	Desenvolvimento da teoria, as proposições e os assuntos subjacentes: capítulo de introdução e objetivos e referencial teórico	✓
	Identificação do projeto do estudo de caso: único e integrado	✓
	Definição dos procedimentos para se manter a qualidade do projeto: validade do constructo, interna, externa e confiabilidade	✓
Preparação	Ampliação das habilidades como investigador de estudo de caso	✓
	Produção dos instrumentos de apoio à coleta: roteiro de entrevista semiestruturado e formato de consulta aos documentos	✓
	Formulação da proteção dos sujeitos humanos: carta solicitando permissão para a pesquisa, termo de confidencialidade do pesquisador	✓
Coleta	Realização de análise documental das normas de carreira e de documentos que explicitam a estratégia dos órgãos	✓
	Realização de entrevistas semiestruturadas com gestores dos órgãos e com responsáveis pela formulação da política de carreira	✓
	Criação de um banco de dados do estudo de caso	✓
Análise	Tabulação dos dados coletados, desenvolvendo a descrição do caso	✓
	Categorização da coleta, de acordo com as proposições teóricas	✓
	Exame das evidências coletadas, considerando dados quantitativos e qualitativos e as explicações rivais	✓
Compartilhamento	Definição do público-alvo que terá acesso ao relatório de pesquisa	✓
	Elaboração do relatório	
	Envio do relatório	



**APÊNDICE B - Carta de Solicitação para pesquisa**

Visando a proteção dos sujeitos humanos, a solicitação da permissão de pesquisa e a garantia da confidencialidade do pesquisador, a carta abaixo será encaminhada a cada entrevistado, por via eletrônica (e-mail).

Às Ilustríssimas Senhoras:

**Dayse Maria O. Lemos**

Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos

**Kátia Cyrlene de Araújo Vasconcelos**

Subsecretária de Estado de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas - SUBGED

**Heyde dos Santos Lemos**

Gerência de Carreiras e Desenvolvimento do Servidor – GECADS

Prezadas Senhoras,

Eu, **Ney Nakazato Miyahira**, mestrando da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, estou desenvolvendo o projeto de dissertação sobre o tema: **A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo de caso sobre a implantação da gestão de carreira por competências.**

Sendo assim, solicito as vossas contribuições com o estudo na autorização da realização do mesmo com um estudo de caso da implantação da gestão de desempenho aos servidores do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. Suas colaborações são de fundamental importância, tanto na autorização de entrevistas com gestores da SEGER, SESA e SEAG, quanto na concessão de uma entrevista para que se aborde o tema da pesquisa.

Vossas Senhorias poderão solicitar esclarecimentos se necessário for e também optarem por não aceitar esta pesquisa. Asseguro a confidencialidade dos dados e que estes serão usados exclusivamente para fins acadêmicos, garantindo-se a não estigmatização dos participantes da pesquisa e a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades relacionadas.

O desenvolvimento do estudo será de minha responsabilidade, sob orientação do Prof. Dr. André Luiz Fischer.

Segue o resumo do projeto, em anexo.

Na expectativa de contar com a inestimável atenção das Ilmas. no atendimento desta solicitação, aproveitamos o ensejo para apresentar o elevado apreço do Mestrando e do Professor da instituição.

Atenciosamente,

---

**Ney Nakazato Miyahira**  
Mestrando em Administração.

---

**Prof. Dr. André Luiz Fischer**  
Prof. Dr. Orientador.



## APÊNDICE C – Roteiros de Entrevistas

### Roteiro de entrevista SEGER (Recursos Humanos) (Fonte F)

Iniciar a entrevista, contextualizando a pesquisa e o tema: A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo de caso sobre o uso da gestão de desempenho nas movimentações de carreira. Resgatar os esforços do projeto de Gestão por competências implantado em 2012/2013.

Partindo do entendimento de que meritocracia seja o reconhecimento público da qualidade das realizações individuais, do bom desempenho do servidor:

#### FORMULAÇÃO DO PROJETO

- 1) Na condução do projeto, você acredita que a Instituição considerava importante a diferenciação das pessoas pelo mérito? Por que?
- 2) Você acredita que a Instituição considerava importante que se reconhecesse o mérito na gestão de carreira do servidor público?
- 3) Os projetos implantados tinham o objetivo de aplicar critérios meritocráticos na gestão de carreira?
- 4) Quais as características do modelo desenhado que denotam que ele perseguiria a meritocracia?
- 5) Avaliando os critérios formulados para a progressão do servidor, há evidências de consideração da meritocracia? Em que situações?
- 6) Avaliando os critérios formulados para a promoção do servidor, há evidências de consideração da meritocracia? Em que situações?
- 7) Qual a visão, na época, sobre os objetivos meritocráticos do projeto por parte de:
  - a. Dirigentes
  - b. Gestores
  - c. Servidores
  - d. Sindicatos e Associações
  - e. Sociedade e seus representantes (assembleia)
- 8) Quais eram os resultados previstos, na época do projeto, para a instituição, para a sociedade, para os gestores e para as próprias pessoas?

	RESULTADOS PREVISTOS	ATINGIDO?	EVIDÊNCIAS
DIRIGENTES			
GESTORES			
SERVIDORES			
SINDICADOS E ASSOCIAÇÕES			
SOCIEDADE E SEUS REPRESENTANTES (ASSEMBLEIA)			

#### IMPLANTAÇÃO E RESULTADOS

- 9) E quais os resultados produzidos, para a instituição, para a sociedade, para os gestores e para as próprias pessoas? Os objetivos do projeto foram atingidos? (Retornar na planilha anterior e preencher)
- 10) O que permitiu (ou impediu) que os resultados fossem atingidos? Comente.
- 11) O que poderia ser feito para os objetivos serem atingidos (ênfase nos meritocráticos).
- 12) Qual a percepção dos públicos interessados acerca das novas práticas de gestão de carreira, implantadas após o projeto?
- Dirigentes
  - Gestores
  - Servidores
  - Sindicatos e Associações
  - Sociedade e seus representantes (assembleia)

#### OUTRAS QUESTÕES

- 13) Na prática, os critérios de progressão produziram os efeitos desejáveis? Comente casos em que se produziu efeito desejável e casos em que repercutiu em efeitos indesejáveis?
- 14) Na prática, os critérios de promoção produziram os efeitos desejáveis? Comente casos em que se produziu efeito desejável e casos em que repercutiu em efeitos indesejáveis
- 15) A promoção por senioridade é compatível com a intenção de reconhecimento do mérito? Tal promoção é positiva? Causa questionamentos ou convive bem com a intenção de meritocracia?
- 16) Os critérios da promoção por seleção estão sendo aplicados de forma meritocrática? Vem-se atingindo a intenção do projeto?
- 17) Comente o Decreto 3264, que exclui os cargos comissionados da avaliação de desempenho.  
"Ficam excluídos os cargos comissionados do Decreto nº3.133-R, de 19 de outubro de 2012, publicado no Diário Oficial de 22 de outubro de 2012, que dispõe sobre a instituição da Avaliação de Desempenho a ser aplicada nos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e fundacional."
- 18) No estágio atual do ciclo de desempenho, não se adotou o uso de competências e níveis de complexidade: quais foram as dificuldades de tal implantação? Continua havendo intenção para sua aplicação? Você acredita que essa aplicação ocorra em um futuro próximo? Quais seriam os ganhos dessa aplicação frente ao modelo atual?

Roteiro de entrevista SEAG e SESA (Gestores e avaliadores dos desempenhos dos servidores)  
(Fonte G)

Iniciar a entrevista, contextualizando a pesquisa e o tema: A meritocracia aplicada à realidade do setor público brasileiro – um estudo de caso sobre o uso da gestão de desempenho nas movimentações de carreira. Resgatar os esforços do projeto de Gestão por competências implantado em 2012/2013.

INTENÇÕES (do governo, seger, instituições, gestores) E RESULTADOS

- 1) Você acredita que o (público interessado) considera importante que se reconheça o mérito na gestão de carreira do servidor público?
  - a. Governo do Estado do ES
  - b. SEGER
  - c. Instituição a que pertence
  - d. Gestores
  - e. Servidores
  - f. Sindicatos e Associações
  
- 2) Um projeto de reformulação de gestão de carreira foi realizado em 2011/2012. Houve diferenças na consideração do mérito na gestão de carreira após esse projeto?

GESTÃO DE CARREIRAS

- 3) Há exemplos recentes de reconhecimento do mérito? Se não, há exemplos de impedimento do reconhecimento? Quais os dificultadores?
  
- 4) Avaliando os critérios utilizados para a progressão do servidor, há evidências de consideração da meritocracia? Em que situações?
  
- 5) Na prática, os critérios de progressão produziram os efeitos desejáveis? Comente casos em que se produziu efeito desejável e casos em que repercutiu em efeitos indesejáveis.
- 6) Avaliando os critérios utilizados para a promoção do servidor, há evidências de consideração da meritocracia? Em que situações? (podem surgir subperguntas sobre a promoção por seleção e a promoção por senioridade)
  
- 7) Na prática, os critérios de promoção produziram os efeitos desejáveis? Comente casos em que se produziu efeito desejável e casos em que repercutiu em efeitos indesejáveis.
- 8) Como sua equipe reagiu às práticas de promoção por seleção? Comente episódios positivos e negativos.

PERCEPÇÃO GESTOR

- 9) Como gestor, você acredita que as práticas atuais de gestão de carreira estejam satisfatórias? Estão melhores do que as práticas existentes antes de 2012?
- 10) Quais as oportunidades de melhoria para as práticas vigentes? E quais os impeditivos dessas melhorias?
- 11) Como você avalia o processo de escolha dos cargos de confiança? A meritocracia está presente?



ANEXO A - *High Performance Work System* e *High Commitment Work System*

	<i>High Performance Work System</i>	<i>High Commitment Work System</i>
Descrição	Conjunto de práticas que funcionam como uma alavanca para exercer maior controle sobre a produtividade dos funcionários e a capacidade de inovação, repercutindo em vantagem competitiva.	Conjunto de práticas que buscam o comprometimento dos funcionários e os direciona para a obtenção de maior produtividade e capacidade de inovação, repercutindo em vantagem competitiva.
Características	<p>Viés econômico;</p> <p>Busca de benefícios sinérgicos à organização e funcionários</p> <p>Foco nos incentivos de carreira, pecuniários, de aprendizado, etc., visando o comprometimento instrumental do funcionário com a organização;</p> <p>Utilização de elementos racionais e métodos para convencer/motivar o funcionário a ajudar a organização prosperar;</p> <p>Motivação extrínseca do funcionário para perseguir objetivos organizacionais;</p> <p>Times coesos e tarefas complexas.</p>	<p>Viés Comportamental;</p> <p>Cultura igualitária;</p> <p>Alta confiança;</p> <p>Foco nos comportamentos, atitudes e valores dos funcionários, almejando o seu comprometimento psicológico com a organização;</p> <p>Incute ao funcionário o desejo de ver a organização prosperar;</p> <p>Comprometimento recíproco organização-funcionário;</p> <p>Suporte para questionar o <i>status quo</i>;</p> <p>Motivação intrínseca do funcionário para perseguir objetivos organizacionais;</p> <p>Times coesos e tarefas complexas.</p>
Práticas	<p>Formação abrangente;</p> <p>Recrutamento e atração criteriosos;</p> <p>Decisões descentralizadas;</p> <p>Trabalho em equipe e equipes auto gerenciáveis;</p> <p>Cargos amplos e controle específicos das atribuições do momento e do trabalho em equipe;</p> <p>Avaliações de desempenho;</p> <p>Identificação de potenciais e ferramentas para retê-los;</p> <p>Programas de comunicações formais;</p> <p>Sistema de resolução de conflitos e canais formais para queixas;</p> <p>Gestão por objetivos e resultados;</p> <p>Remunerações acima da média do setor.</p>	<p>Treinamentos extensivos para aumentar conhecimentos requeridos;</p> <p>Rotação de funções no trabalho;</p> <p>Autonomia no trabalho;</p> <p>Trabalho em equipe e equipes auto gerenciáveis;</p> <p>Gestão participativa;</p> <p>Programa de compartilhamento de informações;</p> <p>Atividades de socialização;</p> <p>Desenvolvimento e oportunidade de carreira ao público interno (promoções internas), em detrimento a candidatos externos;</p> <p>Programas de participação dos funcionários;</p> <p>Recompensas às equipes;</p> <p>Partilha dos lucros;</p> <p>Estabilidade no emprego.</p>

Fonte: Adaptado de Welds, 2014; Schimansky, 2014; Shih, et al., 2013; Chang Takeuchi, Jia e Cai, 2014; Tomer, 2001.



## ANEXO B – Pontos fortes e fracos das técnicas e fontes de dados

Técnicas Fontes de dados	Pontos fortes	Pontos fracos
Documentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estável, pode ser revista repetidamente</li> <li>• Discreta, não foi criada em consequência do estudo de caso</li> <li>• Exata, contém nomes, referências e detalhes de um evento</li> <li>• Ampla cobertura, longo período de tempo, muitos eventos e muitos ambientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperabilidade, pode ser difícil de se encontrar</li> <li>• Seletividade parcial, se a coleção for incompleta</li> <li>• Parcialidade do relatório, reflete parcialidade (desconhecida) do autor</li> <li>• Acesso, pode ser negado deliberadamente</li> </ul>
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direcionada, focam diretamente os tópicos do estudo de caso</li> <li>• Perceptíveis, fornecem inferências e explicações causais percebidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcialidade devido às questões mal articuladas</li> <li>• Parcialidade da resposta</li> <li>• Incorreções devido à falta de memória</li> <li>• Reflexividade, o entrevistado dá ao entrevistador o que ele quer ouvir</li> </ul>

Fonte: Yin, 2010.



## ANEXO C – Secretarias de Estado do Espírito Santo

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda
CM- Casa Militar da governadoria do Estado
CV – Casa Civil
PGE – Procuradoria geral do Estado
SEAE – Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas
SEAG – Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca
SEAMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SECOM – Superintendência Estadual de Comunicação Social
SECTI - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional
SECULT - Secretaria de Estado da Cultura
SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento
SEDU - Secretaria de Estado da Educação
SEDURB - Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEG - Secretaria de Estado de Governo
SEGER - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
SEJUS - Secretaria de Estado da Justiça
SEP - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SESA - Secretaria de Estado da Saúde
SESP - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social
SESPORT - Secretaria de Estado de Esportes
SETADES – Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social
SETOP - Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas
SETUR - Secretaria de Estado de Turismo

Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo, 2010.