

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

(Dis)Integration between the admission subsystems into public service: Analysis of a career in the management cycle

(Des)Integración entre los subsistemas de ingreso al servicio público: Análisis de una carrera de ejecutivos en gestión y políticas públicas.

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o quão (des)integrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil, a partir da análise de uma carreira do ciclo de gestão – no caso, a de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). O trabalho, de abordagem qualitativa, utilizou-se do método de estudo de caso, triangulando a coleta de dados de um rol de documentos com as informações de entrevistas semiestruturadas realizadas com múltiplos atores. Como resultado, o artigo descreve e analisa algumas evidências de (des)integração entre os subsistemas de gestão de recursos humanos relacionados com o ingresso na carreira de EPP-SP. De um lado, identificou-se a fragmentação entre o planejamento da força de trabalho da carreira e a avaliação de desempenho no estágio probatório, bem como entre a formação específica acoplada ao concurso público e a alocação dos profissionais na administração pública; e, por outro lado, no tocante ao alinhamento, identificou-se a relação entre o design da carreira (organização, funções e atribuições) e o processo de seleção dos candidatos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de ingresso, burocracia pública, especialista em políticas públicas e gestão governamental, gestão de recursos humanos, Brasil.

Lara Lopes Moraes¹

lara.moraes@usp.br

ORCID: 0000-0002-5573-3135

Fernando de Souza Coelho²

fernandocoelho@usp.br

ORCID: 0000-0003-2803-0722

¹ Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

² Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil

Artigo convidado

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.76877>

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the (dis)integration of the management of admission into public service in Brazil, from the analysis of one specific career in the management cycle – in this case, Public Policy Specialist of the São Paulo State Government (EPP-SP). The qualitative approach embraced the case study method, triangulating the collection of data from a list of documents with the information of semi-structured interviews conducted with multiple stakeholders. As a result, the article describes and analyzes some evidence of the (is)integration among human resources management subsystems related to the EPP-SP career admission. On the one hand, the fragmentation between planning of the career workforce and the performance evaluation at the probationary stage was identified, as well as between the specific training coupled with the public tender and the allocation of professionals in the public administration; and, on the other hand, regarding the alignment, the relationship between career description (organization, functions and assignments) and the selection process of the candidates was identified.

Keywords: Admission system, civil service, policy analyst, human resource management, Brazil.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es discutir cuan (des)integrada es la gestión del ingreso al servicio público en Brasil, a partir del análisis de una carrera del ciclo de gestión - en este caso, la de Especialista en Políticas Públicas del Estado de São Paulo (EPP-SP). El trabajo, de abordaje cualitativo, se utilizó del método de estudios de caso, triangulando la recolección de datos de un rol de documentos con las informaciones de las entrevistas semiestructuradas realizadas con múltiples actores. Como resultado, el artículo describe y analiza algunas evidencias de (des)integración entre los subsistemas de gestión de recursos humanos relacionados al ingreso a la carrera de EPP-SP. Por un lado, se identificó la fragmentación entre la planificación de la fuerza de trabajo de la carrera y la evaluación de desempeño en la etapa probatoria, así como entre la formación específica añadida al concurso público y la asignación de los profesionales en la administración pública; y, por otro lado, en lo que se refiere al alineamiento, se identificó la relación entre la descripción de la carrera (organización, funciones y atribuciones) y el proceso de selección de los postulantes.

Palabras clave: Sistema de Ingreso, función pública, carrera de ejecutivo público, gestión de recursos humanos, Brasil.

INTRODUÇÃO

Desde a agenda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 na União, o setor público-estatal no Brasil apresenta aperfeiçoamentos/melhorias na área funcional de gestão de recursos humanos, iniciadas no governo federal e difundidas para o nível subnacional. Naturalmente, diversos problemas estruturais ainda persistem e acabam por restringir os avanços da profissionalização da função pública no país, incluindo algumas disfunções na “porta de entrada” do serviço público, ou seja, a sistemática de ingresso. Pacheco (2010) e Coelho (2015), por exemplo, destacaram as deficiências do concurso público nos anos correntes, seja pela excessiva preocupação com as questões formais em detrimento da atenção aos requisitos pro-

fissionais, seja pela recorrência da atração/aprovação de muitos candidatos fora do perfil almejado – os chamados “concurseiros”. Em uma perspectiva mais ampla, Omuro, Pereira e Pinto (2015) discutindo o processo administrativo de recrutamento e seleção no setor público brasileiro, argumentaram sobre os limites para as inovações nos concursos públicos diante das normas constitucionais e das interpretações que os órgãos de controle fazem desse instituto nos últimos tempos.

Considerando essa problemática no campo da gestão de recursos humanos no setor público nacional, este trabalho joga luz no gerenciamento do ingresso no nosso serviço público. Partindo do argumento normativo – e da orientação gerencial – de que o processo administrativo de ingresso deve ser integrado, pelo menos, nas carreiras do ciclo

de gestão no país (consideradas estratégicas pelo PDRAE e geridas pelos ministérios/secretarias de planejamento e gestão), o artigo analisa tal pressuposto em um estudo de caso da carreira de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). É uma carreira estadual correlata à de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no nível federal e presente, similarmente, em metade das unidades da Federação do país (Andrade, 2011; Cruz, 2010; Palotti, Pereira & Camões, 2014).

De antemão, e em linhas gerais, cabe salientar que os subsistemas de ingresso referidos neste trabalho são compostos pela inter-relação entre os processos administrativos inerentes: ao recrutamento e à seleção de novos gestores públicos; à integração e alocação dos funcionários selecionados; e ao monitoramento do desempenho desses servidores/empregados durante o estágio probatório. Quão (des)integrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil pela fragmentação e/ou alinhamento entre esses três subsistemas (e seus processos administrativos)? Eis a questão deste artigo.

Para a discussão de tal questão, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente, a revisão da literatura aborda, a partir de alguns autores, tanto os conceitos que operacionalizam o sistema de gestão de recursos humanos no setor público como a definição de (des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público adotada no trabalho. Na sequência, caracterizam-se a investigação levada a cabo e o método de pesquisa empregado. Na seção sobre os resultados, é descrito e analisado o ingresso na carreira de EPP-SP

e, à luz do referencial teórico, são identificados as fragmentações e os alinhamentos. Nas considerações finais são apresentadas algumas conclusões/limitações da investigação e a agenda de pesquisa e implicações gerenciais derivadas do artigo.

REVISÃO DA LITERATURA

No campo dos estudos de administração de pessoal no setor público encontram-se alguns modelos heurísticos que tentam representar o sistema de gestão de recursos humanos (GRH) em governos e nas organizações públicas. Comumente, esses modelos se postam como frameworks de GRH que relacionam estruturas, processos e comportamentos, seguindo normas jurídicas da administração pública e práticas de gestão oriundas de casos de sucesso.

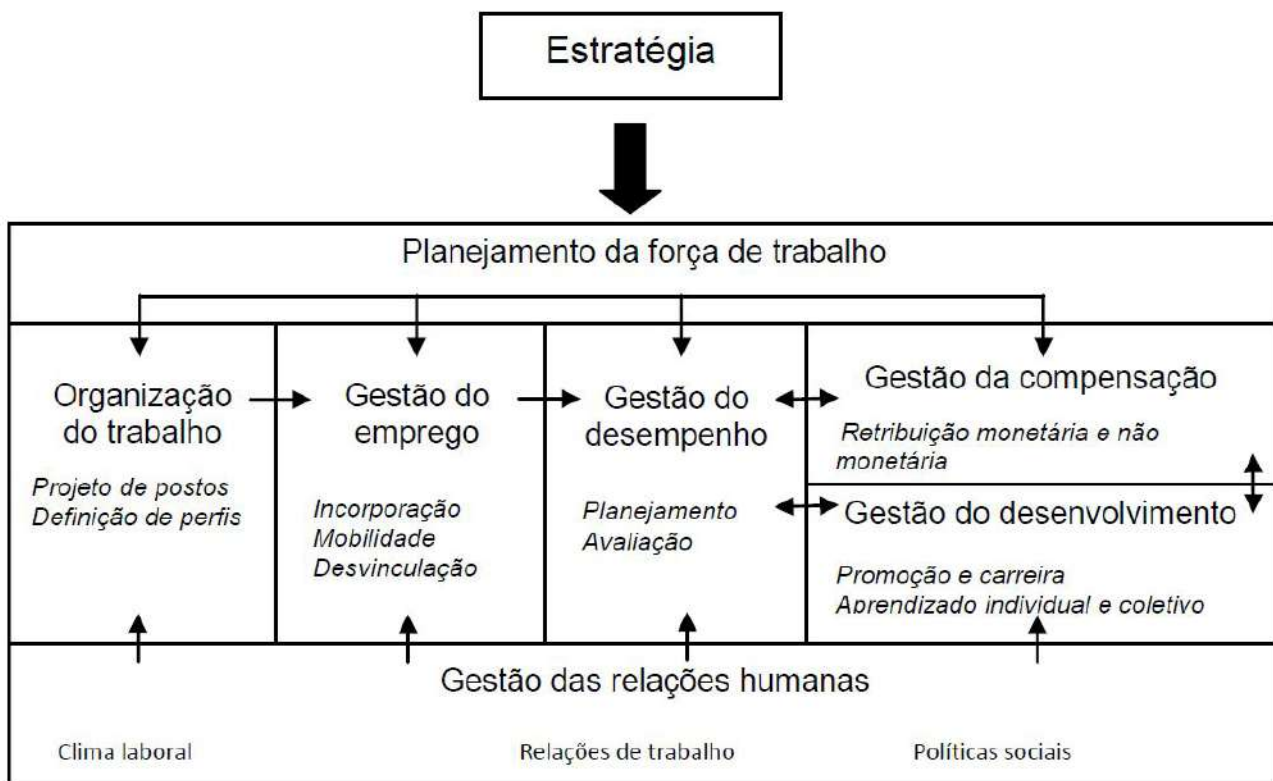
Para Longo (2007), o sistema integrado de GRH no setor público ramifica-se em diversos componentes, os quais se ligam e se inter-relacionam, sendo caracterizados como subsistemas. Segundo o autor, os subsistemas implicam “um conjunto de prioridades ou objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, para colocá-las a serviço da estratégia organizacional” (p. 98). Em outras palavras, os subsistemas oferecem uma prescrição para a GRH nos governos e nas organizações públicas, e seguindo uma estratégia formalizada e coordenada de política de pessoal podem tornar possível a modernização dos processos administrativos de gestão de pessoas no serviço público.

Para que se alcancem os objetivos de um governo ou organização pública, a partir de um explícito e coerente sistema de GRH, é

necessário que todos os sete subsistemas (planejamento da força de trabalho; organização do trabalho; gestão do emprego; gestão de desempenho; gestão da compensação; gestão do desenvolvimento; e gestão de relações humanas) funcionem

devidamente, cumprindo os papéis que lhes são atribuídos e mantendo uma inter-relação que, por conseguinte, os tornam interdependentes uns dos outros e correspondentes com a estratégia governamental ou organizacional, conforme a ilustração da Figura 1.

Figura 1 - Sistema da gestão de recursos humanos e seus sete subsistemas



Fonte: Longo, 2007, p. 98

Assim como Longo (2007), Omuro et al. (2015) também propuseram um processo administrativo de recrutamento e seleção no setor público integrado ao sistema de GRH da organização pública. As autoras advogaram por um modelo consistente com as diretrizes da organização pública, relacionando a seleção de pessoal ao planejamento estratégico organizacional. Orientado pelo Decreto Estadual nº 52.833 de 2008, que organiza o sistema de administração de pessoal no governo do Estado de São Paulo, o *fra-*

mework de gestão de recursos humanos das autoras compreendeu cinco funções, quais sejam: planejamento e controle de recursos humanos; análise e estudos salariais; recrutamento e seleção de pessoal; desenvolvimento e capacitação de recursos humanos; e legislação de pessoal. Essas funções do sistema de GRH estão integradas ao processo administrativo de recrutamento e seleção e relacionadas a um produto do planejamento estratégico (no caso, as competências organizacionais), desdobrado nas necessida-

des de pessoal atuais e futuras.

Em adição, detalhando o processo administrativo de recrutamento e seleção de pessoal, as autoras descreveram três fases para o seu funcionamento. A primeira fase envolve o dimensionamento da força de trabalho; a segunda inclui a análise das competências desejadas; e a terceira considera a elaboração do edital apoiado “(...) nas competências requeridas dos potenciais funcionários e nas necessidades atuais e futuras do órgão público” (Omuro et al., 2015, p. 42).

A (des)integração do sistema de gestão de recursos humanos

Conforme apontou Martins (2004b), a administração pública contemporânea está inserida em um contexto complexo, principalmente no que tange à fragmentação dos processos administrativos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos. Para o autor, a fragmentação é resultado de uma somatória de processos administrativos marcados pela falta de coordenação, coerência e/ou consistência no cotidiano da gestão de políticas públicas.

Na teoria da fragmentação aventada pelo autor existem fatores estruturais que impactam no grau de desintegração da gestão de políticas públicas, observando que os processos administrativos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos são considerados, por natureza, problemáticos, sujeitos à fragmentação, embora passíveis de convergência. Observa-se que uma integração eficaz é possível por meio de arranjos de coordenação, envolvendo o estabelecimento de papéis, regras e incentivos, com intuito de proporcionar maior grau de

alinhamento via mecanismos de gerenciamento. Os fatores estruturais fragmentadores, segundo o autor, configuram-se como: liderança executiva; estratégia; ajustamento mútuo; e estrutura de processos e de pessoas.

A liderança executiva atua como um elemento de integração representado pela autoridade executiva principal, formada pelos dirigentes públicos. Para o autor, “o executivo principal é capaz de influenciar seus liderados intragoverno numa determinada direção, gerando convergência estrutural” (p.6), caracterizando o líder como uma peça importante na negociação de ações e na formação de uma visão de futuro, seja administrando coalizões, seja alocando recursos para o alcance do que se pretende.

A estratégica, segundo fator de integração, reflete a identidade organizacional e a forma de alcançá-la por meio de planos de ação. Como fator de convergência governamental ou organizacional, a estratégia engloba tanto os elementos diretivos (explicitação de orientações, posicionamentos e/ou planos de governo), como os elementos da gestão estratégica concretizados pelos instrumentos/ferramentas de implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos.

O “ajustamento mútuo”, por sua vez, remete ao entendimento da cooperação entre gestores de políticas públicas, sem a influência de arranjos formais de coordenação e sem um resultado pré-estabelecido pelo dirigente público. Abrange as categorias de ajustamentos adaptativos e ajustamentos manipulados. De acordo com o autor, a combinação dessas categorias de ajustamentos tem

maior potencial de efeito do que uma forma isolada (Martins, 2004a).

O quarto fator de integração, a estrutura, compreende o conjunto de unidades e o modelo hierárquico da organização, os quais influenciam o ajustamento vertical e horizontal organizacional, dificultando ou favorecendo a integração. O ajustamento vertical, no que tange à integração, retrata as relações entre a cúpula do governo (ou organizacional), e o segundo escalão, bem como a supervisão das equipes de trabalho.

A integração horizontal representa a coordenação da organização por meio do ajustamento mútuo e da padronização de meios, fins e relações.

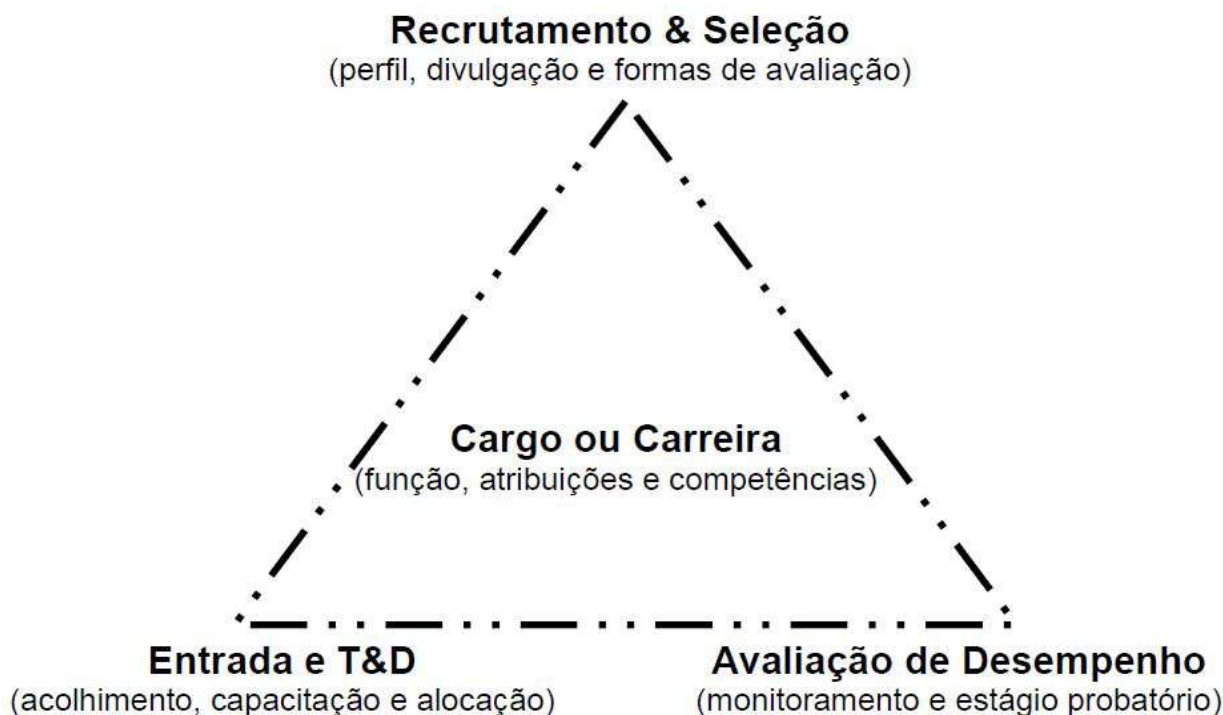
Sobre a padronização de meios, fins e relações, Martins (2004a) abordou: a padronização dos processos, que reflete o estabelecimento de regras e tarefas; a padronização dos resultados, que implica uma definição clara dos objetivos para os atores envolvidos; e a padronização das habilidades, que compreende as destrezas relacionais necessárias das pessoas em diferentes situações, com intuito de resolver problemas. De acordo com o autor, a coordenação governamental (ou organizacional), envolvendo tais padronizações, é realizada por meio de controles, pela compatibilidade das relações dos atores envolvidos, pela sincronia

de tarefas interdependentes, pelo intercâmbio de informações e pela integração de subsistemas.

O último fator de integração apresentado pelo autor refere-se às pessoas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas, as quais externam valores, crenças e opiniões. Segundo Martins (2004a), o consenso entre atores é um elemento de integração, contribuindo para a formação de comunidades epistêmicas ou comunidades políticas, as quais compartilham diretrizes e conhecimentos. Nas palavras do autor, "(...) quanto maior a quantidade de comunidades epistêmicas e quanto pior a interlocução entre elas em um determinado subsistema de gestão de política pública, maior a propensão à fragmentação" (p.13).

Baseado no sistema de Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público de Longo (2007) e nas ideias da teoria da fragmentação como antítese da integração na gestão pública de Martins (2004a, 2004b), Coelho (2015) propôs um arquétipo de desintegração dos subsistemas de GRH referente ao ingresso no serviço público no Brasil, observado pela "falta de pontos de contato entre as práticas de gerenciamento alusivas aos concursos públicos, configurando uma cadeia composta de elos perdidos" (p. 83), como demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Subsistemas de GRH desintegrados no ingresso no serviço público



Fonte: Adaptado de Coelho, 2015, p. 82.

Pela figura e de acordo com o autor, a (des)integração dos subsistemas de GRH relativos ao ingresso no serviço público compreende o alinhamento e/ou a fragmentação entre os processos de: (a) design do(s) cargo(s) (função, atribuições e competências) na carreira; (b) recrutamento e seleção de pessoal, incluindo desde a confecção do edital até a elaboração das provas do concurso público; (c) o acolhimento dos recém-ingressos, a capacitação desses funcionários e a alocação funcional; e (d) o monitoramento do desempenho e sua relação com o instituto do estágio probatório.

Coelho (2015) argumentou, adicionalmente, que o velho enfoque operacional do departamento de pessoal (DP) predominante na gestão pública brasileira, sobretudo no nível subnacional, tende a fragmentar o sistema de GRH no setor público. E, nos subsiste-

mas de ingresso no serviço público, os processos administrativos desalinhados distorcem os objetivos e produzem resultados indesejáveis nos governos e nas organizações públicas.

Grosso modo, essa fragmentação (ou desalinhamento) do sistema de GRH no setor público brasileiro acentua-se com: a insuficiência de inteligência de recursos humanos em inúmeras organizações públicas; a desvalorização da atividade-meio de gestão de pessoas em diversos governos; e a ausência de uma política de administração de pessoal, com diretrizes e orientações para essa área funcional, no Estado brasileiro nesta década.

MÉTODO DA PESQUISA

Com o objetivo de discutir o quão (des)in-

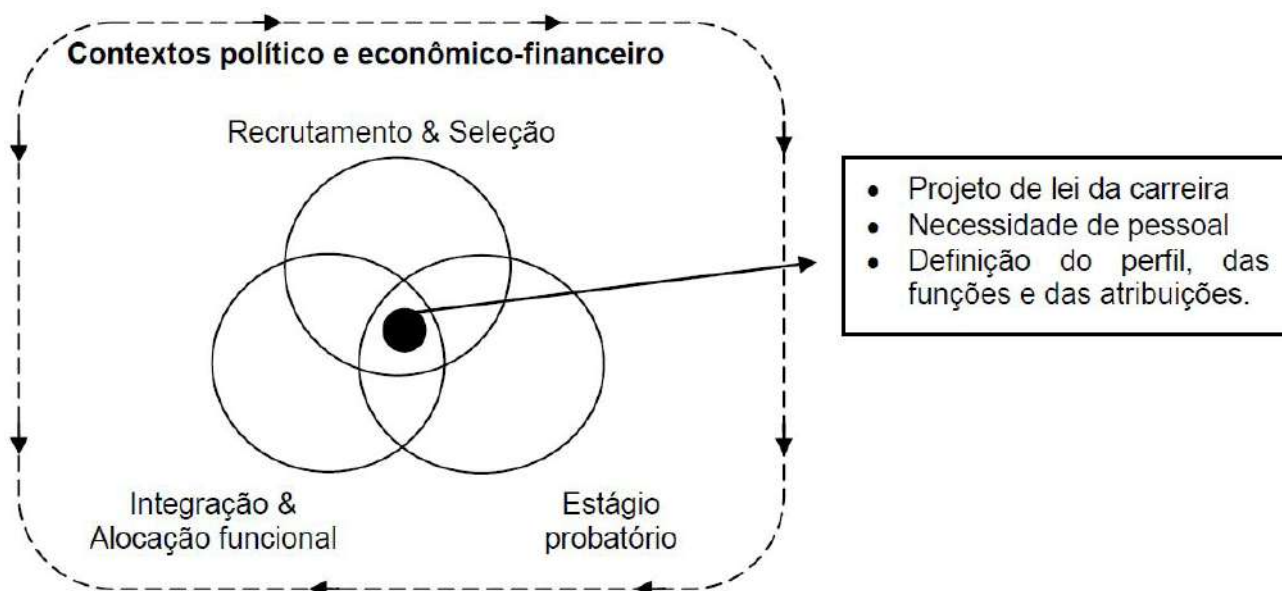
tegrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil, a partir da análise de uma carreira do ciclo de gestão, optou-se pela carreira de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). A carreira de EPP-SP como objeto empírico deste trabalho justifica-se por ser, em tese, uma política de GRH estratégica e voltada para a formação de uma burocracia de médio escalão em uma unidade da Federação com capacidade estatal (administrativa, financeira e técnica) alta. Ademais, a carreira de EPP-SP é recente se comparada às experiências de EPGGs estaduais e teve um único concurso público, realizado no ano de 2009. Essas características, além da conveniência de os pesquisadores serem de São Paulo, reforçaram a escolha dessa carreira como unidade de análise.

A investigação é *per si* exploratória perante a diminuta literatura em torno do objeto de estudo sobre o ingresso no serviço público no Brasil, na acepção da GRH na administração pública. Adotou-se uma abordagem qualitativa, tendo como método o estudo de caso no qual se triangulou a coleta de dados de um rol de documentos com as informações de entrevistas semiestruturadas realizadas com múltiplos atores.

A pesquisa documental concentrou-se na análise: (a) de leis, decretos e resoluções sobre a carreira; (b) do edital do concurso público; (c) dos cadernos de provas aplicadas no certame; (d) dos regimentos, apresentações e relatórios internos da carreira; e (e) do instrumental de avaliação de desempenho utilizado no estágio probatório. As entrevistas semiestruturadas, por sua vez, foram realizadas com 11 atores, compreendendo seis ex-gestores e gestores (dos níveis de subsecretaria, coordenação, direção e assistência da Secretaria Estadual de Gestão Pública – SGP) envolvidos nos processos administrativos dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP-SP; quatro especialistas em políticas públicas integrantes da carreira; e um profissional evadido. Todos tratados sem identificação e enumerados como entrevistados entre 1 e 11 neste artigo.

Para a análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP, os dados/informações foram classificados entre os processos administrativos de recrutamento e seleção, integração/alocação e estágio probatório em cargos/empregos públicos, tal como ilustrado pela Figura 3.

Figura 3: Subsistemas de Ingresso em cargos e empregos públicos



Explicando a Figura 3, a ideia é que os subsistemas de ingresso para os cargos e empregos públicos abarcam processos administrativos referentes ao recrutamento e seleção (baseado no concurso público), tais como: a constituição da comissão do certame; a elaboração e divulgação do edital; a contratação, elaboração e aplicação da(s) prova(s); e a realização de cursos de formação específicos previstos como etapa de seleção ou classificação dos candidatos. O pós-concurso público envolve tanto a realização de programas de integração como a alocação dos servidores/empregados em setores de trabalho e atividades laborais. Iniciado o exercício profissional, o ingresso no serviço público compreende, ainda, o período de três anos, englobando as avaliações de desempenho, as atividades de capacitação, as possíveis realocações de funcionários entre áreas e a efetivação (ou não) no cargo/emprego – subentendida como conclusão do estágio probatório.

Esses processos administrativos são pauta-

dos por aspectos jurídicos e pelos contextos político e econômico-financeiro que se justapõem na formulação e implementação das carreiras no setor público a partir de (re) adequações intertemporais: do projeto de lei de criação da carreira, o qual demonstra o propósito e os ditames do corpo burocrático; do planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários; e da forma de alocação organizacional conforme a definição de perfil, funções e atribuições da carreira, dentre outros.

RESULTADOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Esta seção, inicialmente, realiza uma descrição da carreira de EPP-SP a partir dos processos administrativos de ingresso, desde a realização do concurso público em 2009 até o término do estágio probatório em 2013. E no final, considerando esses dados/informações e à luz da definição de (des)integração, são analisados as fragmentações e os alinhamentos entre os subsistemas de ingres-

so da carreira.

É o Projeto de Lei Complementar nº 53 de 06 de agosto de 2007 que propôs a criação da carreira de EPP-SP. Entre os elementos influenciadores dessa iniciativa, está o relatório do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e uma recomendação do Comitê Estadual de Qualidade da Gestão Pública de São Paulo (CQGP). Além desses fatores oficiais referenciados na legislação, outro elemento fomentador, de acordo com o entrevistado nº 5, foi o diagnóstico de pessoal da Secretaria da Casa Civil em meados dos anos 2000, o qual indicava a necessidade da criação de cargos técnico-gerenciais atinentes ao ciclo de políticas públicas e de caráter permanente no governo paulista.

Esses documentos dão um norte para o desenho de uma carreira larga voltada para apoiar tanto a área-meio como a área finalística (multifuncional) e constituída por um corpo qualificado oriundo de quaisquer formações acadêmicas (multidisciplinar). De acordo com o entrevistado nº 5, o projeto iniciado em 2003 teve como resultado uma minuta de carreira com o nome de gestor público, com função estratégica e com atuação de forma descentralizada nas pastas do governo do Estado de São Paulo.

A aprovação do Projeto de Lei Complementar de criação da carreira deu-se em 19 de dezembro de 2007, véspera do aniversário de um ano da Secretaria Estadual de Gestão Pública (SGP), criada em dezembro de 2006 para integrar as políticas públicas de gestão do governo paulista. Para a SGP, conforme mencionado no Balanço 2007-

2010 do governo do Estado de São Paulo, a criação da carreira significava um forte incremento para atuação da máquina pública estadual na gestão de políticas públicas – formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

O primeiro e único concurso público para EPP-SP, em 2009

Após a criação de 500 cargos de especialista em políticas públicas pela Lei Complementar nº 1034 de 04 de janeiro de 2008, houve a autorização para realização do concurso público publicada em 14 de junho de 2009 (processo SGP-62-08) para o provimento dos primeiros 150 cargos. A partir deste momento, a comissão de concurso público para a carreira participou de forma ativa do delineamento do edital, como demonstra o entrevistado nº 2, ao afirmar que houve “(...) um trabalho bastante extenso em cima disso para definir essas áreas e ter uma prova mais ou menos adequada aos conceitos que nós queríamos que essas pessoas compartilhassem, (...) que fosse comum a todos eles”.

Após a estruturação dos pontos necessários para o concurso público e a contratação da Fundação Carlos Chagas para realizar o certame, ocorreu a publicação do edital de abertura das inscrições em 3 de março de 2009, dando início à etapa de recrutamento. O Edital nº 01/2009 descreveu os temas que seriam exigidos nas provas objetivas de conhecimentos gerais (direito, português, inglês, raciocínio lógico, atualidades e teoria da informação), de conhecimentos específicos (ciência política, economia, estatística, gestão pública e políticas públicas) e discursiva (relacionada com tema de conhecimentos específicos), bem como a pontuação da

fase de avaliação de títulos e a metodologia do curso específico de formação acoplado ao certame como última fase do concurso público. No tocante ao edital do concurso e às provas aplicadas, alguns integrantes da carreira ponderam:

O edital retratava muito bem o que a própria lei dizia a respeito das atribuições da carreira, o que era bastante desejoso. A gente logo imaginou que era a oportunidade para fazer tudo àquilo que deveria ser feito por um gestor público (...), participar de uma maneira geral de toda a lógica de desenho, implantação e controle de uma política pública (...) e também trabalhar na dimensão de área-meio, de dar suporte à execução. (entrevistado nº 4).

A prova refletiu exatamente aquilo que era esperado em termos de conteúdos que o edital do concurso previa. Agora, em relação àquilo que é a prática, do que a gente vai fazer na máquina, é difícil você conseguir captar a partir de questões de múltipla escolha. A prova não refletiu a vivência, ela não trouxe o dia a dia. (entrevistado nº 9).

Conforme o edital, a etapa de provas habilitou 450 candidatos para a segunda etapa (entre os 3.375 inscritos no certame), baseando-se na apresentação de títulos, os quais adicionaram pontos na nota dos candidatos a partir da titulação acadêmica comprovada. Além de orientar a fase de provas, conforme demonstrado pelo entrevistado nº 2, a comissão de concurso definiu uma pontuação mais moderada para a fase de títulos.

(...) A pontuação da etapa de títulos foi pensada de acordo com o perfil de candidatos que se almejava selecionar. Nós

queríamos um perfil menos de um (acadêmico (...)) e um perfil mais de gestor, pessoas para botarem a mão na massa e trabalharem em equipe com projetos governamentais. (entrevistado nº 2).

Somando o total de pontos da primeira e segunda etapa, de acordo com o edital, passaram 150 candidatos para última etapa do concurso público, o curso específico de formação. Ofertado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP), com duração de 480 horas distribuídas em torno de cem dias, o curso de formação foi composto por duas etapas, uma teórica e uma prática. A primeira aula ocorreu em 31 de agosto de 2009.

No que tange à segunda parte do curso de formação, com viés prático, abrangendo 320 horas de carga horária, o edital especificou as áreas do governo nas quais seriam realizados os estudos aplicados, conjuntamente com a quantidade de vagas disponíveis para cada área, sendo: 40 vagas para a área de educação; 40 vagas para a área de segurança pública e administração penitenciária; 30 vagas para a área de saúde e 40 vagas para área de infraestrutura e cidadania. As vagas foram preenchidas mediante o interesse dos candidatos, obedecendo à lista de classificação da segunda etapa do certame.

A proposta de curso de formação compactuou com uma visão de atuação dos especialistas tanto da equipe formuladora da carreira quanto da comissão de concurso público. A ideia de que carreira de EPP-SP atuaria de forma descentralizada, trabalhando nas diversas secretarias do governo do Estado de São Paulo, balizou o concurso público, conforme afirmam dois entrevista-

dos.

Da Secretaria de Gestão Pública, só foi criada a carreira de EPP, mas a intenção não era que eles ficassem com a gente. A intenção era a distribuição deles pelas áreas. Todo concurso foi feito pensando nisso. Ele foi todinho esquematizado para isso. Tanto que teve análise curricular dos candidatos. (...) Nós imaginávamos que haveria, se não uma correlação perfeita, pelo menos alguma correlação importante entre as secretarias para as quais as pessoas fossem encaminhadas para fazer o trabalho de campo e o lugar para onde fossem depois do curso de formação. E essa era uma expectativa de muitos deles, reforçada durante o curso de formação. (entrevistado nº 11)

“Todo mundo levava muito a sério as notas desse curso de formação. A cada módulo tinha uma prova com nota e tal. As pessoas já contavam que a pontuação final no curso de formação seria um critério de alocação funcional nas secretarias no ato da posse.” (entrevistado nº 8)

O edital do concurso, no tocante ao detalhamento da metodologia do curso específico de formação acoplado ao certame, explicitava que “a área de atuação do servidor, depois de nomeado, ficará(ria) a critério da Administração.” Ao final do referido curso, aplicou-se um questionário aos participantes, gerando o Relatório de Perfil dos EPP-SP. Além de perguntas sobre informações acadêmicas e histórico profissional, o questionário solicitou que os candidatos indicassem “(...) três áreas de seu interesse, por ordem de prioridade, de uma lista com 24 opções, que correspondem aproxima-

damente ao total de Secretarias no governo estadual” (FUNDAP, 2009). A indicação das áreas de interesse no questionário acabou por provocar uma grande expectativa nos candidatos em relação à posição funcional pós-curso. Segundo o entrevistado nº 3, “(...) nós terminamos o curso de formação na expectativa de sermos alocados em uma das pastas que indicamos”.

Apesar de exigir nota mínima de 60% e frequência mínima de 95%, a terceira fase do certame não teve o caráter eliminatório como previsto no edital, pois, dos 150 candidatos habilitados na primeira e segunda etapa do concurso, “(...) 16 candidatos desistiram de participar do curso de formação e os demais 134 postulantes foram todos aprovados para nomeação” (Salvador, Porta, & Palm, 2014, p. 6).

De acordo com o entrevistado nº 11, o curso de formação tinha caráter eliminatório, mas não seletivo, pois “(...) o governo resolveu fazer o curso só para as 150 pessoas para as quais havia vagas. Então, se alguém tivesse sido reprovado, não teria como substituir.” Ademais, no entender de alguns gestores da carreira, estava subentendido que ocorreriam novos concursos públicos para a carreira de EPP-SP nos anos vindouros.

A idealização de um segundo concurso público para o provimento do cargo de EPP-SP esteve presente na proposta de reestruturação do curso de formação e no Relatório de Gestão de 2007-2010, que previa a meta de provimento das 500 vagas até o ano de 2012. O documento apontou algumas deficiências do curso ofertado, como a preocupação com a carga horária extensa na qual “(...) o número de horas-aula destinadas ao desen-

volvimento do conteúdo de Formação Geral em relação àquela fixada para as atividades relativas à Formação Específica acabou se mostrando não muito apropriada” (FUN-DAP, 2010). Esse diagnóstico oficial se coaduna com a leitura de alguns integrantes da carreira.

Achei uma duração gigantesca, completamente desnecessária. Oito horas por dia, por três meses, é desumano. Eu acho que dá pouco tempo de reflexão, de absorção. Poderia ter sido muito mais enxuto. (...) E acho que pensar num curso produtivo, talvez o ideal fossem 180 horas. (entrevistado nº 1)

Nós ficamos três meses tendo aulas (...) oito horas por dia, cinco dias por semana. Eu não sei se essa é a melhor estratégia para você conseguir formar pessoas. (entrevistado nº 4)

A finalização do curso de formação ocorreu no início de dezembro de 2009, sendo sucedida pela homologação do concurso público em fevereiro de 2010. Essa lacuna temporal de cerca de dois meses entre o término do curso de formação e a nomeação dos candidatos acabou causando certa frustração e desmobilização, de acordo com todos os entrevistados integrantes da carreira. Uma vez nomeados, iniciou-se a fase de efetivo exercício profissional atrelado ao estágio probatório de três anos, dividida neste artigo em três momentos distintos de gestão da carreira de EPP-SP – marcados por sucessivas trocas de comando na SGP, bem como pelas mudanças de chefia e/ou de atuação da carreira.

A 1ª fase de gestão da carreira de EPP-SP,

em 2010.

Ainda no decorrer do concurso público, em julho de 2009, assumiu Carlos Leony Fonseca da Cunha como coordenador da Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações (UDEMO) da SGP. Com a entrada dele na coordenação da UDEMO, iniciou-se a revisão sobre a forma como os EPP-SP exerceriam suas atividades, a qual estava sendo estruturada, até aquele momento, para a atuação descentralizada nas pastas do governo estadual. Na interpretação do entrevistado nº 3, a ideia que estava sendo discutida naquele instante era de “(...) ter alguma força de trabalho dos EPP, ainda que pequena, dentro da própria Secretaria Estadual de Gestão Pública, visando a reestruturar as suas atividades”.

Ainda de acordo com o entrevistado nº 3, durante o curso de formação, houve reuniões entre a SGP e as demais secretarias estaduais para a negociação da descentralização dos especialistas em políticas públicas. Com o levantamento da necessidade de pessoal das diversas pastas, percebeu-se que as áreas finalísticas almejavam os EPP, na verdade, para serem alocados em áreas-meio da máquina burocrática. Pelas palavras do entrevistado nº 3, “(...) essas demandas não tinham nada a ver com o propósito da carreira e nem com o perfil de quem passou no concurso público (...), sendo a grande variável que fez a gente decidir centralizá-los na Secretaria de Gestão Pública”.

A decisão de centralizar a carreira só foi divulgada para os nomeados após a posse, em março de 2010. Nesse mesmo mês, o então secretário da SGP, Sidney Beraldo,

pediu exoneração para concorrer à eleição para deputado federal e assumiu a pasta o seu adjunto, Marcos Antônio Monteiro. E encerra-se a negociação que se tinha em curso com algumas pastas para que houvesse a descentralização de parte dos especialistas. Cristaliza-se uma nova perspectiva, incorporando a visão do novo secretário, que decide centralizar os profissionais e encaminhá-los para as secretarias apenas por meio de projetos e acordos estruturantes, conforme discorre o entrevistado nº 5 ao apontar que “(...) se aposta, então, na ideia de reter o EPP como mão de obra dentro da secretaria e trabalhar em outras pastas a partir de programas constantes no PPA”

Ao ingressarem no governo do Estado de São Paulo, os EPP foram lotados na UDEMO. Pela direção de Leoni, em 2010, a UDEMO estava se reestruturando e acabou por alterar seu nome para Unidade Central para Evolução das Organizações (UCEO). Para recepcioná-los, no primeiro mês de ingresso, a SGP proporcionou uma integração, com palestras e apresentações do local e da forma de trabalho. A integração proporcionou um período maior para a SGP organizar a estrutura física e material para receber os EPP-SP, como apontado pelo entrevistado nº 3. Durante o período de integração, os EPP passaram novamente por uma análise de perfil, feita por meio de entrevistas, separando-os conforme a experiência e o interesse dos profissionais nos departamentos da UCEO.

Com a finalização da integração dos gestores, iniciaram-se as atividades de trabalho dos EPP na UCEO. Pela tardia decisão de centralizá-los, a alocação dos EPP no espaço físico da SGP foi prejudicada, não ha-

vendo também ferramentas de trabalho para todos os profissionais.

No primeiro mês de trabalho, não tinha local definido, as pessoas trabalhavam em casa. No segundo mês de trabalho, não tinha *laptop*. Então as pessoas não tinham como trabalhar, até que chegaram os *laptops*. A verdade é que a Secretaria de Gestão Pública não estava preparada para receber 150 especialistas em um mesmo local. Não estavam prontos nem em termos de recursos materiais e nem em termos de planejamento tático-operacional para a centralização repentina da carreira. (entrevistado nº 8)

Quando a gente chegou não tinha os computadores e nem havia espaço físico para todos. Teve gente que ficou trabalhando em casa. Algo como um meio ponto facultativo nesse começo, entendeu? (entrevistado nº 1)

No decorrer dos primeiros meses, os EPP-SP foram divididos em dois prédios – um localizado na Rua Bela Cintra, no bairro de Cerqueira César, e outro na Rua Florência de Abreu, nas mediações da Luz. Conforme a opinião de alguns entrevistados, nota-se que as atividades desempenhadas pelos especialistas, no ano de 2010, não eram percebidas como produtivas e começaram a gerar certo descrédito no futuro da carreira.

Foi um ano de bastantes erros de implementação, desde falta de sensibilização até a completa ausência de alinhamento de expectativas. Foi um grande desperdício de recursos e de perda de ânimo das pessoas com o projeto da carreira, (...) muitas pessoas qualificadas com expectativas lá em

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

cima para trabalhar e nada. (entrevistado nº 9)

A gente não tinha muitos trabalhos para fazer. Tinham alguns grupinhos que recebiam uma tarefa específica e trabalhavam um pouco mais. Tinham reuniões com os diretores, faziam visitas às secretarias, estavam ali trabalhando normalmente. Outras pessoas ficavam com o expediente de trabalho completamente ocioso. Então, várias colegas começaram a pedir exoneração e iniciou uma precoce evasão de profissionais (entrevistado nº 8)

Fomos alocados meio sem rumo e depois disso é que começaram batalhar ou talvez amadurecer os projetos em que nós iríamos atuar. Então, por um bom tempo, a gente ficou sem norte, desorientado, trabalhando em projetos que muitas vezes pareciam que eram fictícios (...), com exceção de algumas áreas que tinham rotinas estabelecidas. (entrevistado nº 4)

A atuação da equipe da SGP, a qual fazia a interlocução entre a carreira e o governo, não foi suficiente para aquietar a angústia dos EPP-SP, que tinham pouco espaço de participação no processo de estruturação da carreira. Em 30 de setembro de 2010, a revista *Carta Capital* publicou uma matéria relatando os problemas encontrados pelos EPP no governo do Estado de São Paulo, como a frustração com a não-descentralização e o subaproveitamento deles até então. A publicação do artigo não foi bem recebida pelo comando do governo paulista, e muitos entrevistados relataram que, desse momento em diante, tiveram início alguns conflitos relacionais entre os representantes da carreira e a direção do Palácio dos Bandeiran-

tes.

No que tange ao acompanhamento do estágio probatório, a Comissão Técnica da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas (CEPP) – a qual era responsável, de acordo com o Decreto nº 55.384 de 2010, por orientar e acompanhar os concursos públicos, a institucionalização da carreira e o estágio probatório – publicou uma deliberação, em 22 de dezembro de 2010, estabelecendo os procedimentos da Avaliação Especial de Desempenho do estágio probatório dos EPP-SP. O documento instituiu a aplicação semestral da avaliação de desempenho durante o estágio probatório. Contudo, conforme o testemunho dos entrevistados integrantes da carreira, a avaliação especial de desempenho não foi aplicada no primeiro ano (2010).

A 2ª fase de gestão da carreira de EPP-SP, em 2011.

O segundo momento de gestão da carreira de EPP-SP iniciou-se com a posse de Geraldo Alckmin como governador. Na Secretaria Estadual de Gestão Pública, assume Júlio Semeghini como secretário, tendo Cibele Franzese como secretária-adjunta – e com a missão de fortalecer a carreira como relatado pelo entrevistado nº 8. A então secretária-adjunta, simbolicamente, foi a primeira colocada ao final da segunda etapa do concurso público para a carreira de EPP, não iniciando o curso específico de formação acoplado ao certame, dado que optou por permanecer na carreira de professora universitária.

Com a troca do gabinete da SGP, ocorreu também a mudança na condução da gestão

da carreira dos EPP-SP. Não sendo instituído legalmente na gestão anterior, o modelo de estrutura e atuação da UCEO foi descontinuado, mesmo tendo ocorrido uma tentativa de dar andamento em 2011 ao projeto, no entender do entrevistado nº 3. Com a entrada da secretária-adjunta, avocam-se para o gabinete da SGP as atribuições da UCEO, também alocando fisicamente todos os especialistas no prédio principal da secretaria, no bairro de Cerqueira César. Assim, o gabinete da SGP assumiu diretamente a gestão da carreira, abrindo, nesse período, um maior espaço de diálogo entre o comando da pasta e os EPP-SP (Salvador et al, 2014).

O maior espaço de participação dos EPP-SP também pode ser notado na assessoria do gabinete, onde se designaram dois especialistas de políticas públicas como assessores da secretária-adjunta. A partir de propostas da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, um dos EPP assessores, juntamente com a secretária-adjunta, criou uma estrutura de trabalho matricial, relatado pelo entrevistado nº 8. O modelo de gestão matricial iniciou-se em março de 2011, conforme aponta o Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas de 2011, baseando-se “na dedicação simultânea a projetos (caráter temporário e intersecretarial) e em células voltadas à produção e disseminação de conhecimento (caráter permanente e temático)” dos especialistas (SGP, 2011, p. 4).

Desde então, os EPP-SP foram alocados por projetos em outras secretarias, sendo “(...) monitorados e avaliados permanentemente por uma comissão executiva, responsável por alocar, apoiar e orientar os servidores com o propósito de gerir pessoas com foco

em resultados, bem como analisar propostas de novos projetos e parcerias” (SGP, 2011, p.4). A comissão executiva da carreira era composta por duas pessoas, as quais selecionavam os projetos que vinham das secretarias demandantes, conforme a aderência com as atribuições da carreira e a relevância estratégica para o governo estadual.

A alocação dos EPP-SP nos projetos dava-se de acordo com a relação entre as vagas e os perfis dos especialistas. Os perfis foram coletados por meio de formulários preenchidos pelos EPP-SP e armazenados no banco de talentos da SGP, o qual “contém informações detalhadas sobre cada funcionário público (área de estudos de graduação, pós-graduação, formação profissional e campo de empatia)” (Franzese & Godoy, 2012, p. 4). Assim, chegava-se ao terceiro levantamento de perfis dos EPP feito pela SGP desde 2009.

Os projetos que ocorriam entre as outras secretarias e a SGP eram formalizados pelos termos de cooperação técnica, os quais indicavam o responsável pelos projetos da pasta receptora de especialistas, o objetivo e o prazo. Alguns projetos, de acordo com o Balanço de 2011, não previam prazo de término, mas a maior parte tinha a média de duração de nove meses, sendo que em alguns casos houve realocações dos especialistas por problemas de relacionamento e/ou de inadequação técnica. Os EPP-SP trabalhavam nos projetos quatro vezes por semana e um dia da semana nas células temáticas, ocorrendo reuniões periódicas com a comissão executiva.

Além do ambiente das células, os EPP-SP tiveram alguns eventos de monitoramento

em 2011 que tinham o intento de propiciar a troca de conhecimento e de experiências. Todavia, segundo alguns entrevistados, a relação entre os especialistas e o gabinete da SGP foi estremecendo na medida em que as dificuldades encontradas nos projetos descentralizados não eram sanadas pela comissão executiva e nem pelo gabinete. Ao passo que alguns projetos conseguiram ter avanços significativos, muitos não lograram sair do papel. Na mesma linha, a gestão da carreira considerou que o modelo matricial apresentou alguns limites no que se refere ao trabalho dos EPP-SP, gerando embates entre o comando da SGP e os especialistas (Franzese & Godoy, 2012).

Com o passar do tempo, a relação foi estremecendo; a gente não tinha mais contato com o gabinete; a gente era tratado como se fosse um inimigo. Quando você tem um chefe que não consegue dialogar, os problemas que são minúsculos se tornam gigantescos, e o ambiente fica muito improdutivo. (entrevistado nº 1)

(...) Tinha sempre alguma dificuldade, até porque alguns profissionais [EPP] não estavam à altura da nossa expectativa na condução dos projetos. A gente cumpria também com uma função chata, tipo diretoria de escola, de dar bronca dizendo - 'Você tem que melhorar e tal (...)'. (entrevistado nº 6)

No primeiro semestre de 2011, a Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas (CEPP) teve uma nova composição, conforme a Resolução SGP nº 10, de 29 de abril de 2011. Entretanto, no pensar de alguns entrevistados, a formação instituída não condizia com a necessidade

do trabalho realizado. Durante todo o ano, a CEPP não se reuniu e, segundo o entrevistado nº 2, os EPP-SP ficaram ligados diretamente à secretária-adjunta. De alguma maneira, a falta de acionamento da CEPP e a ausência de formalização da UDEMO/ UCEO impactaram no processo de estágio probatório da carreira. A primeira avaliação de desempenho feita para tal fim foi questionada devido à falta da instituição formal da comissão executiva, gerando, novamente, uma contenda entre os representantes da carreira e o gabinete da SGP.

A gestão da carreira teve um período crítico a partir de novembro de 2011, quando o secretário Júlio Semeghini assumiu o comando da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) e a secretária-adjunta acumulou as responsabilidades da SGP. Para Salvador et al (2014), esse período, já considerando os desgastes anteriores supramencionados, apresentou baixa capacidade de coordenação da carreira devido à "(...) falta de diretrizes claras para a organização das atividades dos EPP-SP e de autonomia para a tomada de decisão da chefia imediata dos especialistas" (p. 10).

Na transição para o ano de 2012, os especialistas em políticas públicas obtiveram um reajuste salarial instituído pela Lei Complementar nº 1.169 de 9 de janeiro. Considerando a troca de secretários da SGP, em março de 2012, com a saída da secretária interina Cibele Franzese e com a entrada do secretário Davi Zaia (o primeiro da SGP não ligado diretamente ao PSDB, e filiado ao PPS), inicia-se a terceira fase de gestão da carreira de EPP-SP.

A 3ª fase de gestão da carreira de EPP-SP,

em 2012 e 2013.

Na terceira fase de gestão da carreira, ao ingressar na Secretaria Estadual de Gestão Pública, o secretário Davi Zaia designa Jorge Nicolau para assumir a coordenação da UDEMO, a qual foi retomada na prática (Salvador et al, 2014). Ademais, de acordo com a Resolução SGP nº 24, publicada em meados de 2012, a CEPP tem sua formação alterada para a entrada de dois assessores técnicos de gabinete como representantes da UDEMO. O documento ainda designa Jorge Nicolau como presidente da CEPP.

A relação entre o gabinete da SGP e os EPP-SP caracterizou-se por uma retomada do diálogo, mas sem empoderamento institucional da carreira e pautado por uma gestão reativa e operacional de políticos e técnicos de um partido da base de coalizão do governo estadual; o PPS.

E no terceiro ano a carreira acaba ficando em uma secretaria de gestão bem pouco empoderada, com uma composição política estranha. Você coloca uma secretaria de área-meio para um partido da base com quatro ou cinco deputados estaduais. (...) A relação entre o secretário e a associação sempre foi bem tranquila, honesta, mas com o raio de alcance de trabalho baixíssimo. Algo esperado, afinal, era um foco mais político de quem está tentando se reeleger antes de pensar na gestão pública de forma mais estruturada. (entrevistado nº 9)

Então veio o secretário Zaia que tocou algumas coisas que eram atribuições da secretaria mesmo. Algumas coisinhas foram sendo empurradas, porque o foco do se-

cretário era mais político-partidário, ainda que com ações bem-sucedidas. (...) A política integrada de gestão pública estadual que marcou o início da secretaria não mais existia. (entrevistado nº 10)

O modelo de atuação por projetos descentralizados continuou na terceira fase de gestão da carreira, tendo um aspecto menos proativo no que se refere ao levantamento de demandas das secretarias durante 2012. Ao fim e ao cabo, a seleção de projetos não foi institucionalizada e a alocação dos EPP-SP deu-se por requisições pontuais das pastas estaduais. No entender dos entrevistados integrantes da carreira, o ano de 2012 foi marcado pela baixa capacidade gerencial da SGP e pela ínfima preocupação com a estruturação dos trabalhos da carreira. Ademais, as avaliações de desempenho semestrais que deveriam pautar o processo de estágio probatório dos EPP-SP não ocorreram, impondo a necessidade de alguns improvisos para tal.

Em março de 2013, termina o período de estágio probatório dos especialistas em políticas públicas. Conforme a Lei Complementar nº 1.034 de 2008, que criou a carreira de EPP-SP, para a confirmação do cargo era necessário o cumprimento de dois requisitos: a adaptação à carreira e a compatibilidade da conduta profissional com o exercício do cargo. Ainda de acordo com essa legislação, ambos os requisitos são verificados por meio da avaliação especial de desempenho. Regulamentada pela Deliberação nº 01 em 22 de dezembro em 2010 da CEPP, essa avaliação constitui-se pela composição da avaliação semestral de desempenho (ASD), pelo plano de integração e aperfeiçoamento individual (PIAI) e pelo registro de incidentes crí-

ticos (RIC) e relatório circunstanciado sobre a conduta e o desempenho dos EPP-SP. As avaliações semestrais não ocorreram conforme o regulamento, sendo que a única feita durante o decorrer do estágio probatório foi questionada – conforme mencionado anteriormente.

Logo, sem as avaliações semestrais de desempenho, a confirmação para o cargo de especialista em políticas públicas, ao final do estágio probatório, ficou sob o escrutínio de uma única avaliação de desempenho.

Era semestral (...) e não foram feitas as tais avaliações de desempenho. Chegou ao final, fizeram um balanço, (...) teve gente que foi considerado abaixo do esperado e queriam até desligar, mas não conseguiriam, até porque seria facilmente questionado na Justiça. (entrevistado nº 2)

A nossa avaliação foi feita de forma superatribulada, muito atrasada; as confirmações saíram em lote, os critérios eram confusos. Eu nem me lembro de ter olhado a minha avaliação, não tenho a menor ideia de onde ela está, de como é que eu fui (...). (entrevistado nº 9)

Como a maior parte dos especialistas estava alocada em projetos descentralizados, a última avaliação de desempenho foi encaminhada para os gestores dessas ações governamentais, para que avaliassem os EPP-SP. A partir da avaliação da chefia do projeto, houve a ratificação da pontuação final, confirmando todos os profissionais da carreira nos seus respectivos cargos.

Mandaram para os órgãos também. Mas,

salvo engano, as confirmações saíram a despeito do que foi falado lá também. Foi todo mundo confirmado no cargo, completamente atropelado, foi bem confuso mesmo. Eu me lembro de que a minha avaliação chegou bem depois. (entrevistado nº 9)

O estágio probatório foi um verdadeiro caos. Eu resolvi, quando recebi os processos, não assinar alguns deles. Escrevi dizendo que eu não tinha condições de avaliar. (...) Foi uma inércia da administração pública. Três anos cumpridos e quase nenhuma avaliação sistemática. (entrevistado nº 5)

As confirmações dos especialistas em políticas públicas no cargo foram publicadas entre abril de 2013 e início de 2014. No segundo semestre de 2013, decorridos quatro anos do concurso público para 150 vagas de EPP-SP, 82 profissionais – entre os 134 que foram nomeados após todas as etapas do concurso público – ainda permaneciam na carreira. Uma taxa de evasão de quase 40% entre a posse dos aprovados e o fim do período de estágio probatório.

Análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso dos EPP-SP

A partir dos elementos estruturais integradores dos processos administrativos de gestão de políticas públicas, discutidos a partir de Martins (2004a; 2004b) na revisão da literatura, nota-se, de imediato, um impacto da alternância da liderança executiva nos três primeiros anos da carreira de EPP-SP em seus subsistemas de ingresso. A substituição sucessiva dos dirigentes públicos (leia-se o secretário estadual de Gestão Públi-

ca) e as mudanças dos gestores da carreira influenciaram, sobremaneira, os processos de integração organizacional, alocação funcional e avaliação de desempenho dos especialistas em políticas públicas paulistas.

Cada um dos três secretários, no decorrer dos três anos do estágio probatório, adotou distintas compreensões referentes à forma de atuação dos EPP-SP, não havendo coerência e consistência temporal entre as orientações. Também foi notado, de alguma maneira, que os diferentes secretários detinham modelos de autoridade, com maior ou menor fortalecimento político e com planos de governo modestos ou ambiciosos, configurando-se fatores de fragmentação que se abateram sobre a institucionalização da carreira.

Ainda, houve diferentes diretrizes existentes nas três fases de gestão da carreira de EPP-SP, em termos de estratégia e de estrutura de processos. Ao refletir sobre os elementos diretivos e de gestão estratégica da carreira, verificam-se discordantes planos e projetos aliados a distintos modelos de implementação, monitoramento e avaliação da carreira e descontínuas formas de supervisão e organização do trabalho dos especialistas em políticas públicas no período entre 2010 e 2013.

Esses traços de desintegração do sistema de GRH no ingresso da carreira de EPP-SP foram, por sua vez, potencializados por algumas falhas nos processos administrativos como: a expectativa que o longo curso de formação específico acoplado ao certame gerou sobre a alocação descentralizada dos profissionais; a morosidade na nomeação dos EPP-SP; a decisão inesperada e confliti-

va de centralização da carreira na Secretaria Estadual de Gestão Pública; os entraves de integração da carreira nos primeiros meses pela inadequação do espaço físico e pela falta de ferramentas de trabalho; e o desenvolvimento dos primeiros projetos/atividades sem a devida supervisão e percebidos como improdutivos e desempoderados.

Examinando-se, porém, a relação dos processos administrativos de planejamento ex-ante da carreira de EPP-SP e de seleção de pessoal, nota-se um indício de alinhamento, a saber: a previsão de alocação descentralizada dos especialistas em políticas públicas pelas diversas secretarias estaduais coadunou-se com a terceira etapa do concurso público, no caso, o curso de formação específica acoplado ao certame e estruturado, em parte, pela realização de um estudo aplicado, no qual os candidatos se relacionaram com as pastas estaduais de educação, saúde, segurança pública, administração penitenciária, saneamento e energia, meio ambiente, agricultura e desenvolvimento social.

Porém, no caso da integração da carreira de EPP-SP e alocação funcional, observa-se uma fragmentação entre a primeira fase da gestão da carreira em 2010 com o subsistema de recrutamento e seleção estruturado para o concurso público em 2009. A SGP, ao optar a partir da posse dos especialistas em políticas públicas pela centralização da carreira, gerou um descompasso de expectativas entre os profissionais e o gabinete, redundando em conflitos e em 'nós' de implementação que se desdobraram pelos três anos do estágio probatório. Uma evidência de descoordenação na gestão da carreira, por exemplo, foi a realização de três levantamentos de perfis (e mapeamento de compe-

tências) em dois anos; um primeiro durante o curso de formação em 2009, um segundo no decorrer da integração em 2010, e um terceiro apresentado como banco de talentos em 2011.

Outrossim, percebe-se uma desintegração entre o subsistema de planejamento da força de trabalho e o subsistema de recrutamento e seleção. O projeto de lei que criou a carreira, em 2008, previa 500 cargos a serem preenchidos em alguns anos, atestado pelo Relatório de Gestão de 2007-2010 da SGP. Após a realização do concurso público de 2009, presumia-se que haveria a organização de um segundo certame para a contratação de novos especialistas em políticas públicas no curto prazo, tanto é que ocorreu uma revisão, por exemplo, do curso de formação específica para tal e mesmo do edital durante a primeira fase de gestão da carreira em 2010. A não realização de um segundo concurso público nos dez anos da carreira de EPP-SP denota o seu desempoderamento pelo governo do Estado de São Paulo, marcado pelo desajustamento vertical entre o Palácio dos Bandeirantes e a SGP com os representantes dos especialistas em políticas públicas.

Finalmente, uma evidência – cabal e densa – de fragmentação dos processos administrativos de avaliação de desempenho é verificada pela não ocorrência das avaliações e o término desorganizado do período de estágio probatório. Houve um esforço para a padronização do processo de avaliação de desempenho pela normatização instituída pela CEPP, determinando que a avaliação especial de desempenho, prevista pela legislação como obrigatória para a confirmação dos EPP-SP no cargo, era composta,

sobretudo, por avaliações semestrais. Entretanto, das seis avaliações semestrais previstas para os três anos de estágio probatório, apenas uma foi realizada e ainda enfrentou um questionamento formal da sua aplicação/validade. A confirmação dos EPP-SP no cargo foi dada pela última avaliação de desempenho, confirmando todos que estavam na carreira em seus cargos. A não realização das avaliações semestrais demonstra uma descoordenação na padronização de processos, resultando em uma distorção no ingresso da carreira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP-SP chamou atenção para a importância da GRH e do alinhamento entre os processos administrativos de recrutamento e seleção, integração organizacional, alocação funcional e avaliação de desempenho no estágio probatório em torno da realização de um concurso público. Em outras palavras, o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil tem que ser valorizado, incorporando a gestão estratégico-sistêmica de pessoas para além do enfoque estanque/fragmentado do departamento de pessoal.

O artigo mostra que mesmo uma carreira considerada estratégica na burocracia pública – e gerida por uma área de governo que, teoricamente, incentiva a boa gestão pública – está suscetível a muitas fragmentações que, além de atrapalhar a gestão da carreira nos primeiros anos, pode dificultar a sua plena institucionalização. O caso da carreira de EPP-SP indica diversos desalinhamentos entre os processos administrativos de ingresso que se agravaram com des-

continuidades advindas do contexto político, gerando resultados indesejáveis como: a exacerbação de conflitos entre o comando político e o corpo burocrático; o subaproveitamento do potencial dos servidores contratados; a evasão de profissionais acima do esperado; e, em alguma medida, até uma paralisia do projeto da carreira (foi realizado apenas um concurso público nesses dez anos de existência).

Uma vez que a pequena bibliografia doméstica referencia a existência de vários problemas na implementação de novas carreiras no setor público brasileiro (incluindo as de EPPGG federal e em alguns Estados) desde a década de 1990, não é de se estranhar a sua ocorrência também no caso dos EPP-SP. O que não se esperava, entretanto, era a enorme magnitude das fragmentações encontradas no caso paulista quase 20 anos depois das experiências pioneiras de carreiras similares. Afinal, não faltaram evidências de erros anteriores cometidos por governos de outras unidades da Federação para embasar uma aprendizagem organizacional.

Em termos de implicações gerenciais, o caso da carreira de EPP-SP aponta para a necessidade de um curso de formação acooplado ao certame com carga-horária menor e que molde, sem promessas e falsas esperanças, as expectativas sobre nomeação, posse e alocação dos futuros servidores. A realização de um levantamento de perfil e mapa de competências dos concursandos é bem-vinda na etapa de seleção desde que seja utilizada, de fato, para subsidiar o treinamento e desenvolvimento e/ou a alocação funcional.

No tocante ao subsistema de integração

organizacional e alocação funcional, cabe ao setor público brasileiro a montagem de ações/programas de acolhimento laboral que substituam a alocação funcional improvisada, marcada por falhas de planejamento (espaço físico, ferramentas de trabalho etc.), falta de orientação para os recém-ingressos e a justaposição de pessoas – em uma abordagem *neotaylorista* – no ambiente profissional sem a formação de equipes de trabalho gerenciáveis.

No que se refere ao subsistema de avaliação de desempenho durante o estágio probatório, são fundamentais a padronização de processos e o monitoramento do trabalho dos funcionários públicos admitidos, com aplicação periódica da avaliação de desempenho, reuniões de *feedback*/mentoria, realocações funcionais eventuais e oferta de capacitações para reduzir lacunas de competências individuais. Esses processos administrativos interligados instrumentalizam o estágio obrigatório. Todavia, esse instituto jurídico, sem o devido gerenciamento, pode facilmente se tornar mera peça de ficção.

Sobre a agenda de pesquisa derivada deste artigo, espera-se que a descrição e análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso realizada para a carreira de EPP-SP incentivem a replicação da pesquisa em outras carreiras do ciclo de gestão, mas, igualmente, em carreiras operacionais e da burocracia do nível da rua, independentemente do nível de governo. Muitas dessas carreiras são desvalorizadas no setor público em comparação com as carreiras de burocratas de médio escalão e algumas são até invisíveis na literatura nacional de administração pública.

Por fim, salienta-se que uma limitação do trabalho foi a não realização de uma análise acurada da integração como um *continuum* entre alinhamento e fragmentação entre os subsistemas de ingresso (e seus processos administrativos). No âmbito deste artigo, optou-se por abordar o fenômeno da (des)integração a partir de um olhar binário – integração ou desintegração –, mais condizente com o intento de iluminar esse objeto de estudo e provocar alguns *insights*. Investigações futuras têm a oportunidade de avançar com a proposição de uma lente analítica que considere uma gradação entre os níveis de alinhamento e fragmentação.

REFERÊNCIAS

- Andrade, N. (2011). A introdução dos especialistas em políticas públicas gestão governamental na administração pública brasileira: Análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In *IV Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, Brasil.
- Cintra, L. A. (2010, 29 de setembro). Onde os técnicos não têm vez. *Revista Carta Capital*. Recuperado de <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/onde-os-tecnicos-nao-tem-vez>.
- Coelho, F. (2015). Repensando os Concursos Públicos no Brasil: Subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In I. Bassotti, S. Pinto, & T. Santos. (Orgs.). *Uma Nova Gestão é Possível*, (pp. 61-90). 1ª ed. São Paulo, SP: Editora FUNDAP.
- Cruz, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: O caso dos gestores governamentais no Brasil. In Abrucio, F., Loureiro, M. R., & Pacheco, R. (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o estado democrático no século XXI* (pp. 307-328). 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Franzese, C., & Godoy, M. (2012). Implementing an Innovative Model of Management for a Public Career: Difficulties and advantages of working with a flexible and non-hierarchical model inside rigid and bureaucratic institutions. Brazil. In *XVI International Research in Public Management Annual Conference*, Rome, Italy.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo. (2009). *Especialistas em Políticas Públicas. Perfil dos Candidatos*. São Paulo, SP: Mimeo.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo. (2010). *Proposta Curso EPP – Orientação Geral*. São Paulo. Mimeo.
- Longo, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: A gestão de pessoas no setor público*. 1ª ed. São Paulo, SP: Editora Fundap.
- Marconi, N. (2005). Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In Levy, E., & Drago, P. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundap, p. 330-348.
- Martins, H. F. (2004a). Introdução ao Governo matricial - problema da fragmentação. In *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, Espanha.
- Martins, H. F. (2004b). Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas. In *XXVIII Encontro da ANPAD*, Curitiba, Brasil.

Martins, H. F. (2003). *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. (Tese de doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas). Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3264/ACF24.pdf>

Moraes, L. L. (2017). *Des (Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no Serviço Público: Uma análise da implementação da carreira de especialista em Políticas Públicas no Estado de São Paulo* (Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo). Recuperado de: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-14082017-104118/pt-br.php>

Omuro, L., Pereira, M., & Pinto, S. (2015). Recrutamento e Seleção: Um novo processo é possível. In I. Bassotti, S. Pinto, & T. Santos. (Orgs.), *Uma Nova Gestão é Possível* (pp. 27-48). 1ª ed. São Paulo, SP: Editora FUN-DAP.

Pacheco, R. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In F. Abrucio, M. R. Loureiro & R. Pacheco. (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o estado democrático no século XXI* (pp. 233-255). 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV,.

Palotti, P., Pereira, C., Camões, M. (2014). A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: Há um processo de difusão em andamento? In *VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*, Belo Horizonte, Brasil.

Salvador, L., Porta, R., & Palm, L. (2014). A Carreira de Especialista em Políticas Públicas do estado de São Paulo: Um balanço preliminar. In *VII Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, Brasil.

São Paulo, Casa Civil. Governo de São Paulo. (2003). *As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos 2003/06: Resolver o presente construindo o futuro*. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2007). *Projeto de Lei Complementar nº 53, de 06 de agosto de 2007*. Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2008). *Lei Complementar nº 1.034 de 04 de janeiro de 2008*. Institui as carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2009). *Edital nº 01/2009*. Edital de abertura de inscrições. Mimeo.

São Paulo. Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo (2010). *Deliberação nº 01 em 22 de dezembro de 2010*. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2010). *Pessoas, Processos e Tecnologia (2007-2010): O Legado da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo*. Mimeo.

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2011) *Resolução SGP n° 10 de 29 de abril de 2011*. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2011). *Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas*. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2012).

Lei Complementar n° 1.169 de 09 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos das carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2012). *Resolução SGP n° 24 de 16 de fevereiro de 2012*. Mimeo.