

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS
GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARIANA GEISEL MARTINS

**PROFISSIONALIZAÇÃO DOS DIRIGENTES PÚBLICOS:
reflexões sobre Chile e Portugal**

Belo Horizonte

2017

MARIANA GEISEL MARTINS

**PROFISSIONALIZAÇÃO DOS DIRIGENTES PÚBLICOS:
reflexões sobre Chile e Portugal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) do Centro Federal de Educação Tecnológica, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Professora Orientadora: Dr^a Lilian Bambirra de Assis

**Belo Horizonte
2017**

Martins, Mariana Geisel
N244a Profissionalização dos dirigentes públicos: reflexões sobre Chile e
Portugal. / Mariana Geisel Martins. -- Belo Horizonte, 2017.
116 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Centro Federal de Educação
Tecnológica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em
Administração, 2017.

Orientador: Profa. Dra. Lilian Bambirra de Assis

Bibliografia

1. Ensino Superior. 2. Educação – Cooperação Internacional.
3. Política Pública. I. Assis, Lilian Bambirra de. II. Centro Federal de
Educação Tecnológica de Minas Gerais. III. Título

CDD 378



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO DO CEFET-MG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do(a) Senhor(a) Mariana Geisel Martins. No dia 1º de setembro de 2017, às 15h30min, reuniu-se no Campus II do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG, a Banca Examinadora de dissertação designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Administração do CEFET-MG, em sua 28ª reunião, de 24 de agosto de 2017, para julgar o trabalho final intitulado “**Profissionalização dos dirigentes públicos: reflexões sobre o Chile e Portugal**”, requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Processos e Sistemas Decisórios em Arranjos Organizacionais**. Abrindo a sessão, o(a) Senhor(a) Presidente da Banca, Prof.(a) Dr.(a) Lilian Bambirra de Assis, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do(a) aluno(a). Logo após, a Banca se reuniu sem a presença do aluno e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

- Aprovação.
- Aprovação com recomendação de aperfeiçoamento, condicionada à satisfação das exigências feitas pela banca examinadora.
- Recomendação de reapresentação.
- Reprovação.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) Senhor(a) Presidente da Banca. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Banca Examinadora.

Belo Horizonte, 03 de Setembro de 2017.

Assinaturas:

Profa. Dra. Lilian Bambirra de Assis (Orientadora – PPGA-CEFET-MG)

Lilian Bambirra de Assis

Profa. Dra. Carolina Riente de Andrade (CEFET-MG)

Carolina Riente de Andrade

Profa. Dra. Luciana Silva Custódio (FJP)

Luciana Silva Custódio

Profa. Dra. Kamila Pagel de Oliveira (FJP)

Kamila Pagel de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Nesses dois anos, posso dizer que o mestrado representou um enorme amadurecimento pessoal. Foram muitas transformações, desafios, angústias, tropeços, erros e acertos, construções e desconstruções que tornaram esta jornada extremamente intensa e única. Sinto um alívio por concluir o trabalho e, ao mesmo tempo, um frio na barriga do que está por vir.

Agradeço, primeiramente, a Deus por guiar todos os meus passos, iluminar meus caminhos e por me conceder perseverança, paz e luz para enfrentar os desafios e conquistar este trabalho.

Agradeço à minha família por todo apoio concedido a mim nesse período. Mãe e Pai, é impossível demonstrar toda a gratidão por tudo o que vocês fizeram e fazem por mim. Vocês não mediram esforços para me ajudar a chegar neste momento. Obrigada pela paciência, pela compreensão, pelo colo e por todas as palavras, que foram essenciais em toda essa jornada. Nique e Lucas, obrigada pela torcida e por entenderem minha ausência aí no Rio. Obrigada por me darem o melhor presente, o Gui. No meio das diferentes sensações vividas pelo mestrado, vocês me possibilitaram sentir a melhor de todas: ser tia/dindinha desse meninão que não vejo a hora de conhecer. Nique, você sabe o quanto te admiro e te amo. Você representa todo o significado da palavra irmã.

Pedro, agradecimentos também não serão suficientes para o que você fez e representou para mim no mestrado. Obrigada por compreender minhas inúmeras ausências e meu estresse e desespero, por estar ao meu lado me apoiando, por me dar o melhor abraço e me trazer uma paz enorme, mesmo quando tudo parecia perdido e, principalmente, por acreditar em mim, inclusive nos momentos em que nem eu mesma acreditava. Te amo muito! Ângela, Rui, Gui e Gi, minha família do coração, vocês também foram essenciais para esta conquista.

Agradeço aos meus tios e primos pela torcida e, principalmente, aos meus maiores tesouros, Vó Marly e Vó Wanda, pelas orações e por acreditarem tanto em mim. Vocês são exemplos de vida para mim.

Agradeço, também, aos meus amigos da Panela, de Bonfim, de Salinas e do CEFET, por me proporcionarem os melhores momentos, as melhores risadas e as melhores histórias que alguém pode ter e por compreenderem os momentos de ausência.

Ao pessoal da PUC, agradeço pelos grandes momentos de aprendizagem no NERHURT, em especial Fê, Mari e Toninho.

Não posso deixar de citar os presentes incríveis que o mestrado me trouxe. Lembro-me quando olhei na lista de classificados e vi aqueles nomes. Não imaginava que, a partir dali, nasceria uma parceria maravilhosa que tornaria a realização deste sonho possível. De verdade, sem vocês, não sei se seria possível. Ana, Kenny e Sílvia, obrigada demais por dividirem todas as angústias e medos e pelas palavras de incentivo. Nossas reuniões, conversas e momentos foram essenciais para construção deste trabalho. Vocês são maravilhosas.

Lilian, obrigada por acreditar em mim e por confiar em meu trabalho, por estimular a minha busca pelo conhecimento e pelas palavras nos momentos de desespero.

Agradeço a todos os professores e funcionários do PPGA por todo apoio durante esses dois anos e por sempre estarem dispostos a dividir todo o conhecimento e experiência.

Ao CNPQ pelo apoio ao projeto “Análise de experiências internacionais de políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público” e a todas as integrantes do projeto, Lilian, Kamila, Glauce, Patrícia, Cristina e Luana, pelos inúmeros momentos de aprendizagem.

Obrigada a todos os entrevistados, do Chile e de Portugal, por abrirem as portas de seu país e dividirem todo o conhecimento.

Por fim, agradeço à FAPEMIG pelo apoio financeiro recebido, o que possibilitou minha dedicação a esta pesquisa.

“When the government have the right people, and the right system, and the right intentions, many good things are possible.”

Alan Ehrenhalt

RESUMO

Objetivou-se com essa dissertação analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos. A partir das experiências do Chile e de Portugal procura-se analisar tais políticas, buscando entender quais seus alcances e suas limitações. A profissionalização dos dirigentes tem sido um dos principais focos das reformas no setor público de diversos países. Esses dirigentes aparecem como elementos de condução e permanência de mudanças na medida em que auxiliam na consolidação da gestão estratégica e proporcionam o acúmulo das capacidades institucionais e a atemporalidade das políticas. A promoção de mudanças dentro das organizações demanda dirigentes capazes de orientar as pessoas em prol dessas mudanças. A profissionalização de dirigentes públicos depende de reformas na estrutura organizacional, nas regras de recursos humanos, nas formas de seleção, nas competências gerenciais, na gestão do desempenho e do desenvolvimento, bem como na cultura política e organizacional do setor público. O estudo constituiu-se em uma pesquisa qualitativa-descritiva em que foram utilizados documentos e 16 entrevistas semiestruturadas como forma de coleta de dados no Chile e em Portugal. A partir da análise dos dados foi possível perceber que ambos os países percorrem o caminho da profissionalização de dirigentes públicos com similaridades. Os elementos e variáveis que levam a essa profissionalização, desde a estruturação de sistemas direcionados a dirigentes até a adoção de novas práticas de recrutamento e seleção, se assemelham nos países indo ao encontro das tendências mundiais encontradas na literatura. O principal ponto de convergência na profissionalização dos dirigentes de ambos os países é a busca pelo mérito e pela combinação de critérios profissionais e políticos na seleção e gestão desses dirigentes. No entanto, os países também se aproximam nas limitações encontradas durante essa profissionalização. Os resultados sugerem que, apesar da tentativa de introdução de elementos meritocráticos, ficam dúvidas em relação à efetividade dessa implementação. Não se percebe um equilíbrio entre critérios políticos e profissionais. A influência política parece interferir na dinâmica e em todo o processo de profissionalização dos dirigentes, tendendo a balançar entre Administração e Política, para a confiança em detrimento do mérito. O equilíbrio parece ser uma questão ainda a ser conquistada.

Palavras-chave: Dirigentes Públicos; Administração Pública; Gestão de Pessoas

ABSTRACT

The objective of this dissertation was to analyze, in the context of public sector reforms, the policies of professionalization of public senior managers. From the experiences of Chile and Portugal, it is sought to analyze such policies, seeking to understand their outreach and limitations. The professionalization of senior managers has been one of the main focuses of the reforms in the public sector of several countries. These senior managers appear as elements of conduction and permanence of changes insofar as they assist in the consolidation of strategic management and provide the accumulation of institutional capacities and the timeliness of policies. Promoting change within organizations requires leaders who can guide people toward change. The professionalization of public senior managers depends on reforms in organizational structure, human resources rules, selection forms, managerial skills, performance and development management, as well as in the political and organizational culture of the public sector. The study consisted in a qualitative-descriptive research in which documents and 16 semi-structured interviews were used as a form of data collection in Chile and Portugal. From the analysis of the data it was possible to perceive that both countries follow the path of the professionalization of public leaders with similarities. The elements and variables that lead to this professionalization, from the structuring of systems directed to leaders to the adoption of new practices of recruitment and selection, are similar in the countries meeting the world trends found in the literature. The main point of convergence in the professionalization of public senior managers of both countries is the search for merit and the combination of professional and political criteria in the selection and management of these managers. However, countries also approach the limitations found during this professionalization. The results suggest that, in spite of the attempt to introduce meritocratic elements, there are doubts about the effectiveness of this implementation. A balance between political and professional criteria is not perceived. The political influence seems to interfere in the dynamics and in the whole process of professionalization of senior managers, tending the balance between Administration and Politics for the trust to the detriment of the merit. Balance seems to be a condition yet to be achieved.

Keywords: Public senior managers; Public Administration; People Management

LISTA DE FIGURAS

Figura 1–Estrutura em que se baseia o referencial	19
Figura 2 - Modelo integrado de GRH e seus subsistemas	29
Figura 3 - Ranking índice GRH OCDE	38
Figura 4 - Índice de desenvolvimento do emprego público BID	39
Figura 5 - Sistema Gestão Pública.....	46
Figura 6 - Marco teórico de desenvolvimento e institucionalização da direção pública.....	47
Figura 7 – Utilização de práticas de RH separadas para dirigentes públicos, em nível central	51
Figura 8–Mudanças nos estatutos dirigentes públicos portugueses	56
Figura 9 - Critérios Avaliação CReSAP	81
Figura 10 - Estrutura Orgânica Direção Nacional do Serviço Civil.....	84
Figura 11 - Modelo de gestão por desempenho proposto pelo Serviço Civil Chileno...	87
Figura 12 - Elaboração de Convênio de desempenho de dirigentes chilenos	91
Figura 13 - Competências Alto Dirigentes públicos	92
Figura 14 - Ciclos de Acompanhamento e de desenvolvimento da ADP	93
Figura 15 - Alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos no Chile e em Portugal.....	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características básicas dos modelos organizacionais de Secchi (2009)	25
Quadro 2 - Características de GRH a partir dos modelos de gestão.....	35
Quadro 3 - Síntese das políticas de gestão de pessoas no setor público de diversos países	41
Quadro 4 - Atributos dos Sistemas de Direção.....	50
Quadro 5 - Informações sobre os entrevistados.....	68
Quadro 6 - Categorias de Análise.....	70
Quadro 7 - Síntese da metodologia que foi utilizada.....	70
Quadro 8 - Cargos de gestão na administração pública portuguesa.	77
Quadro 9 - Lista de Competências Dirigentes Intermediários	81
Quadro 10 - Instituições reconhecidas para ministrar cursos de direção	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CH	Chile
CRoSAP	Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública
CADP	Conselho de Alta Direção pública
DNSC	Departamento Nacional de Serviço Civil
DIPRES	Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
DGAEP	Diretoria geral de administração e do emprego público
GRH	Gestão de Recursos Humanos
GP	Governança Pública
LNTL	Ley de Nuevo Trato Laboral
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE/OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG's	Organizações não governamentais
PRP	Performance related to pay
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
PR	Portugal
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RH	Recursos Humanos
SADP	Sistema de Alta Direção Pública
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de desempenho na Administração Pública

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	13
2	OBJETIVOS.....	18
2.2	Objetivos gerais	18
2.3	Objetivos específicos	18
3	REFERENCIAL TEÓRICO	19
3.1	A modernização da gestão pública no mundo	20
3.2	A gestão de pessoas no setor público.....	27
3.2.1	Um panorama internacional de políticas de gestão de pessoas.....	38
3.3	A profissionalização dos dirigentes públicos em foco nas reformas do setor público	44
3.4	A administração e os dirigentes públicos portugueses	53
3.5	A administração e os dirigentes públicos chilenos	58
4	METODOLOGIA	64
4.1	A escolha do método	64
4.2	A escolha dos países	65
4.3	O levantamento das informações	66
4.4	O método de análise dos dados.....	69
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	71
5.1	Portugal.....	71
5.1.1	A modernização da gestão de pessoas no setor público português ...	71
5.1.2	Os dirigentes públicos em Portugal	76
5.2	CHILE.....	83
5.2.1	A modernização da gestão de pessoas no setor público chileno	83
5.2.2	Os dirigentes públicos no Chile.....	88
5.3	A profissionalização dos dirigentes públicos: os alcances e as limitações das políticas do Chile e de Portugal.....	93

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
	APÊNDICE A.....	116
	APÊNDICE B	117

1 APRESENTAÇÃO

Objetiva-se com este estudo, analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos. A partir das experiências do Chile e de Portugal, procura-se analisar tais políticas, buscando entender quais são os seus alcances e suas limitações.

A modernização da administração pública possui como um de seus pilares a profissionalização, que tem estado em destaque nos processos de reforma. Segundo a Carta Iberoamericana, a profissionalização da função pública é uma condição necessária para se alcançar um melhor Estado (CLAD, 2002). Farias e Gaetani (2002, p. 2) trazem esse processo como um desafio “histórico, inescapável, permanente e contemporâneo” e consideram que nenhum país se desenvolve de maneira sustentável sem ele.

Essa profissionalização configuraria, então, uma “*noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, donde el sistema de mérito opera en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad de los países*” (PUÓN, 2008, p. 129) e está relacionada à garantia de aquisição de atributos nos servidores como “a capacidade, a vocação do serviço, a eficácia no desempenho de sua função, a responsabilidade, a honestidade e a adesão de princípios e valores da democracia” (CLAD, 2003, p.3, tradução da autora).

A administração pública vem buscando sua profissionalização por meio da reformulação de sua estrutura, suas funções, seus procedimentos e práticas (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Segundo Iacoviello e Chudnovsky (2015, p. 7, tradução da autora), “o aparato administrativo de um país ocupa um lugar central na elaboração e implementação de políticas públicas”. Os processos de reforma vivenciados pela administração pública provocam transformações significativas na forma como o aparelho estatal se organiza (SILVA; FADUL, 2011; VALADARES; EMMENDOERFER, 2012).

Diversas são as estratégias e as abordagens para a profissionalização da função pública. Uma dessas estratégias está relacionada à gestão do serviço público e das pessoas que nele atuam. Os governos são forçados a redesenhar seus processos e sistemas e a gestão de recursos humanos aparece como um instrumento estratégico para a gestão desses novos desafios (FARAZMAND, 2004). As políticas, adotadas pela gestão de pessoas, têm um impacto nessa dinâmica (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014), uma vez que o alcance de objetivos de desenvolvimento de cada Estado depende da capacidade e do desempenho do seu serviço civil (BERMAN, 2015).

Diante disso, novas tendências de gestão de pessoas surgem atribuindo maior valor ao ativo humano. Dentre as principais mudanças no setor público está, para Longo (2007), a concepção da gestão de pessoas como um sistema integrado que possibilita a criação de valor e o alcance de melhorias para o setor. Para o autor, esse sistema integrado desdobra-se em sete subsistemas que envolvem o planejamento da força de trabalho, a organização do trabalho, a gestão do emprego, do desempenho, da compensação, do desenvolvimento e das relações humanas e sociais (LONGO, 2007).

O funcionamento de uma gestão de pessoas integrada depende da coerência e da interligação dos subsistemas entre si. As políticas de GRH (Gestão de recursos humanos) precisam partir de um mesmo princípio para que os objetivos em relação à força de trabalho sejam alcançados (LONGO, 2007; MARCONI, 2005).

Nesse contexto de mudanças e de novas tendências de gestão de pessoas, se encontra a profissionalização dos dirigentes públicos. A profissionalização de dirigentes é um processo inserido na discussão sobre gestão de pessoas no setor público que, por sua vez, está inserida e vinculada à discussão sobre as reformas e as mudanças sofridas pela gestão pública ao longo dos tempos. Segundo Longo (2006, p. 13), *“la política de directivos no es sino una parcela o sector específico de la GRH, dotado, eso sí, de una singular trascendencia para el buen funcionamiento de ésta, en tanto que sistema integrado de valor estratégico”*.

A profissionalização dos dirigentes tem sido um dos principais focos das reformas no setor público de diversos países (PUÓN, 2012; IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011; NAZAR, 2005). Para Figueroa (2002), essa profissionalização é um elemento fundamental para esses processos de transformação. Os dirigentes aparecem como elementos de condução e permanência de mudanças na medida em que auxiliam na consolidação da gestão estratégica e proporcionam o acúmulo das capacidades institucionais e a atemporalidade das políticas (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). A promoção de mudanças dentro das organizações demanda dirigentes capazes de orientar em prol dessas mudanças.

Longo (2003; 2007) acredita que a consolidação de dirigentes públicos profissionais requer um conjunto de elementos institucionais que envolvem a criação de barreiras e critérios de entrada, o desenvolvimento de conhecimentos especializados e competências gerenciais e a integração dos profissionais por meio da identificação do grupo e do compartilhamento de valores. Para o autor, o alcance de uma direção profissionalizada depende de reformas na estrutura organizacional, nas regras de recursos

humanos, nas competências gerenciais, bem como na cultura política e organizacional do setor público.

Kuperus e Rode (2008) reforçam a ideia de Longo (2003; 2007), na medida em que abordam sobre a necessidade de elementos configuradores que viabilizem a gestão e a consolidação desses dirigentes no setor público. Os estudos da OCDE (2003; 2011) e de Figueroa (2002) consideram, ainda, que a profissionalização perpassa, também, pela elaboração de políticas relacionadas à mobilidade, ao desempenho, à retribuições e remunerações.

Neste contexto, em diversos países do mundo, são criados regimes e sistemas de direção pública que buscam a institucionalização da profissionalização dos dirigentes públicos. Leis e estatutos passam a ser criados, buscando maior flexibilização e responsabilização dessa classe, definindo seu papel próprio e característico no sistema político. Os regimes de direção pública enfatizam, de forma geral, questões relacionadas ao recrutamento e à seleção, ao desempenho, às competências gerenciais e ao desenvolvimento, e à remuneração dos dirigentes no setor público (OCDE, 2003; NAZAR, 2005; KUPERS E RODE, 2008).

Puón (2012) acredita que a construção e a institucionalização de sistemas de direção pública não se mostra uma tarefa simples. Faz-se necessária uma combinação de aspectos legais, normativos, técnicos, culturais e políticos que viabilizem tal institucionalização. Apesar de haver tendências e orientações comuns na profissionalização dos dirigentes públicos em diversos países, existem variações nas características da reforma e na forma como essa profissionalização acontece, a partir da realidade e do contexto de cada país.

Nesse trabalho, os elementos utilizados para analisar a profissionalização dos dirigentes públicos chilenos e portugueses serão: os critérios e etapas de seleção, as competências, o desempenho e o desenvolvimento dos dirigentes públicos. Todos esses elementos estão relacionados com os subsistemas de organização do trabalho, gestão do emprego, gestão do desempenho e do desenvolvimento de Longo (2007).

Acredita-se que entender como outros países formulam e implementam políticas de gestão de pessoas, direcionadas aos dirigentes públicos, pode contribuir no debate para a melhora na qualidade da gestão pública de outros países, inclusive o Brasil. Os debates teóricos e práticos sobre administração pública auxiliam no esclarecimento de como é a dinâmica administrativa no setor (PETERS; PIERRE, 2003) e, conseqüentemente, no entendimento de seus alcances e limitações.

A ampliação da base de conhecimento sobre a profissionalização da direção pública possibilita a aprendizagem a partir da experiência do outro, podendo auxiliar a tomada de decisão em relação a essas e a outras políticas nas organizações públicas. Torna-se, então, relevante refletir sobre alcances, limites, fracassos e feitos encontrados por outras nações, uma vez que tal reflexão amplia e enriquece as possibilidades para o setor público de outros países.

A escolha pelo Chile e Portugal, como objeto de pesquisa, baseou-se nos estudos feitos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). De acordo com ranking da OCDE (2011), que avalia a gestão estratégica de pessoas em diversos países, Portugal encontra-se em sétimo lugar. Além disso, conforme Ferraz (2008), Portugal possui processos de seleção da direção pública estruturados. Dessa forma, a definição pelo país deu-se pela sua posição no ranking, por suas políticas direcionadas aos dirigentes públicos, além de questões de acessibilidade e de recursos.

Nesse mesmo ranking da OCDE, o Chile é o único país da América Latina presente. Esse foi um fator importante para a definição do país como campo de estudo, uma vez que possui uma realidade próxima à do Brasil. Segundo estudos desenvolvidos pelo BID, em 2014, Chile e Brasil são os países da América Latina que possuem a gestão pública mais desenvolvida. Sendo assim, torna-se uma boa fonte de experiências para reflexões na área pública. Ademais, esse e outros estudos mostram que o Chile é o país que mais profissionalizou seu sistema público nos últimos anos, dando destaque a seu Sistema de Alta Direção (LLANO, 2014).

Diante do exposto, a pergunta de pesquisa que norteia o estudo é: Como são, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos no Chile e em Portugal?

No intuito de responder a pergunta proposta, esta pesquisa divide-se em 6 seções, incluindo esta introdução, em que se apresentam o delineamento, a contextualização do estudo, sua motivação e relevância. Em seguida, são apresentados o objetivo geral e os específicos. No terceiro capítulo, tem-se o referencial teórico que sustenta a pesquisa. Nele são abordados: a) a modernização da gestão pública no mundo; b) a gestão de pessoas no setor público; e c) a profissionalização dos dirigentes públicos como foco das reformas. A partir daí, procura-se contextualizar as reformas, no setor público chileno e português, bem como o impacto na dinâmica da profissionalização dos dirigentes públicos de cada um dos países. No quarto capítulo, são apresentados os procedimentos

metodológicos utilizados para se alcançar os objetivos propostos, delimitando o tipo de pesquisa quanto aos fins e meios, os sujeitos de pesquisa e a estratégia de coleta de dados. Em seguida, têm-se a apresentação e a análise dos dados coletados a partir das entrevistas e da pesquisa documental. Por fim, no sexto capítulo, formulam-se as considerações finais.

2 OBJETIVOS

2.2 Objetivos gerais

O objetivo deste trabalho é analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos a partir das experiências do Chile e de Portugal.

2.3 Objetivos específicos

- a) Contextualizar a dinâmica da gestão de pessoas no âmbito federal no Chile e em Portugal;
- b) Compreender os elementos que configuram os espaços próprios de direção no setor público chileno e português;
- c) Compreender as estratégias orientadas à composição dos cargos de dirigentes públicos em ambos os países;
- d) Analisar os alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos do Chile e Portugal.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Considerando o objetivo do trabalho de analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos, a partir das experiências do Chile e de Portugal, acredita-se que é necessário perpassar por dois pontos principais antes de se discutir sobre os dirigentes públicos: a modernização da administração pública e a gestão de pessoas no setor.

Entende-se a profissionalização dos dirigentes públicos como uma parte da modernização da gestão de pessoas e da gestão pública. As políticas direcionadas aos dirigentes públicos fazem parte da dinâmica da gestão de pessoas que, por sua vez, faz parte de um contexto geral de reformas e de mudanças no setor. Esta dinâmica pode ser observada na figura 1:

Figura 1–Estrutura em que se baseia o referencial



Fonte: elaborada pela autora

Sendo assim, a concepção deste referencial foi construída, procurando descrever a administração pública quanto aos elementos de reflexão que os caracterizam, bem como a necessidade de se estudar o papel da gestão de pessoas e dos dirigentes públicos como uma dimensão importante na modernização da gestão pública.

Primeiramente, procurou-se contextualizar as principais mudanças que ocorreram na gestão pública contemporânea e os modelos de gestão que perpassaram e ainda perpassam a administração no setor. Por meio deste tópico, será possível compreender os impulsionadores de cada modelo, suas características, seus pontos positivos e negativos, bem como suas diferenças e similaridades.

Em seguida, contextualiza-se a gestão de pessoas no setor público, buscando entender quais mudanças a modernização pública trouxe para a dinâmica da GRH. Como pano de fundo, insere-se uma discussão acerca das mudanças nessa área, bem como suas perspectivas futuras diante do papel de cada um de seus subsistemas no contexto de transformações necessárias às organizações públicas. Ademais, busca-se conhecer a área de gestão de pessoas em alguns países do mundo por meio de um panorama geral das políticas adotadas em cada um deles.

Posteriormente, discute-se sobre a profissionalização dos dirigentes públicos como foco das reformas no setor. A partir da definição de dirigentes públicos, discorre-se sobre elementos e variáveis configuradores da institucionalização dessa classe no sistema político, bem como as principais experiências e os desafios decorrentes dessa profissionalização.

Por fim, são abordadas as tentativas de reforma, as mudanças da gestão de pessoas e as políticas direcionadas aos dirigentes públicos tanto em Portugal quanto no Chile. Nesse momento, buscou-se conhecer a literatura que aborda sobre essas temáticas em ambos os países para auxiliar durante a pesquisa de campo.

3.1 A modernização da gestão pública no mundo

Ao longo dos séculos XIX e XX, a gestão pública passou por diversas transformações. O funcionamento e a dinâmica da função pública ajustam-se às mudanças e às demandas do mundo desenvolvido (LONGO, 2007). Para Bresser-Pereira (2002), o sistema político é formado pelas instâncias da sociedade civil, do regime político e do aparelho do Estado. A mudança no sistema político pode ocorrer em qualquer uma dessas instâncias e, para o autor, a Revolução Capitalista seria uma chave para esses avanços políticos.

As mudanças ocorridas nas instâncias da sociedade civil e da política deveriam estar acompanhadas de transformações também no aparelho do Estado. No entanto, na visão do autor, o ritmo dos avanços no aparelho estatal mostra-se mais lento do que nos níveis políticos:

Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais modernos emergiram — o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal —, posso somente detectar três formas de administração do Estado:

patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou nova gestão pública) (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 6).

Bresser-Pereira publicou seu estudo em 2002, época em que a administração gerencial era emergente. Além desses modelos citados pelo autor, modelos mais recentes têm emergido, como a governança pública que será estudada mais à frente.

O Estado absoluto era marcado pelo patrimonialismo, centrado no poder pessoal e arbitrário de um governante absoluto. Sua principal característica seria a falta de distinção entre o público e o privado, o que traz a essa forma de gestão traços fortes de nepotismo e corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2002; MCCOURT, 2013).

A primeira reforma na gestão pública veio com a passagem do Estado absoluto para o Estado liberal. Essa reforma ficou conhecida como reforma burocrática e se iniciou em alguns países Europeus. A expansão do capitalismo moderno alterou a dinâmica no mundo do trabalho que passou a ser orientado por um determinismo legal e uma administração orientada por regras formais e pelo controle (BRESSER-PEREIRA, 1997, 2002; MOTTA, 1981; WEBER, 1999).

A necessidade de uma gestão contínua, rigorosa e racional, criada historicamente pelo capitalismo, condiciona, então, a burocracia como núcleo de toda administração. A administração burocrática vem para romper com a pessoalidade e a privatização do Estado. O nepotismo e o clientelismo perderam espaço, e houve uma tentativa de introduzir uma administração governamental fundamentada na neutralidade política e no mérito (KATSAMUNSKA, 2012).

No modelo burocrático, o exercício do poder vem das normas, da formalidade e do profissionalismo. A preocupação está na eficiência organizacional, tanto econômica quanto administrativa. A eficiência econômica está relacionada à alocação de recursos e a eficiência administrativa envolve as prescrições formais das atividades e os processos (SECCHI, 2009).

A formalidade da burocracia traz a legitimação da hierarquia organizacional e estabelece deveres e responsabilidades a cada indivíduo que ocupa uma posição dentro da organização. A impessoalidade envolve o distanciamento entre as posições hierárquicas e as pessoas que as ocupam, evitando certa apropriação do poder. O profissionalismo está relacionado “ao mérito como critério de justiça e diferenciação”, envolve o distanciamento entre público e privado, principalmente no que se refere aos processos de promoção e ascensão na hierarquia (SECCHI, 2009, p. 351).

Para Secchi (2009, p. 352):

O modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução. Com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas.

Apesar de o modelo burocrático ter emergido a partir da passagem do Estado absoluto para o Liberal, esse modelo perdurou por outros regimes políticos. Enquanto o Estado caminhava pelo regime liberal democrático e, posteriormente, pelo social democrático, a burocracia permaneceu como uma forma de administração do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2002).

No entanto, em meados dos anos 1970, uma grande crise tomou conta do mundo, principalmente com a crise do petróleo. Essa crise perpassava tanto a dimensão econômica, quanto a social e administrativa dos países (ABRUCIO, 1997). Diante da crise, e como uma resposta às transformações vividas pela sociedade com o processo de globalização que “ameaçava reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 31), o modelo burocrático começou a perder forças.

Abrucio (1997) acredita que quatro fatores socioeconômicos influenciaram na crise do Estado: a crise econômica, a crise fiscal, as questões relacionadas à governabilidade e a perda do poder de ação do Estado. O foco exagerado no controle do modelo burocrático trouxe com ele uma perda na objetividade da administração pública e, conseqüentemente, uma redução na eficiência e nos mecanismos de transparência. A morosidade e o privilégio de interesses começaram a ser alvo de muitas críticas.

Para lidar com a falta de recursos e com a perda do poder de ação do Estado, demandava-se, novamente, um processo de reformas e reestruturações. Uma resposta ao enfraquecimento do aparelho burocrático foi a introdução de mecanismos gerenciais característicos de empresas privadas na administração pública. O governo precisava “ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna quanto em sua capacidade de adaptação às mudanças externas” (POLLITT; GROUP, 2002; ABRUCIO, 1997, p. 10).

A reforma, iniciada nos anos 1980, teve origem em países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, mas também com reflexos em países como Estados Unidos, Canadá, França, entre outros (BRESSER-PEREIRA, 2008; POLLITT; GROUP, 2002).

De modo geral, as reformas apresentaram variações entre os países. A heterogeneidade nas reformas deu-se devido à realidade e à particularidade de cada país. Segundo Pollitt e Group (2002), em alguns países, principalmente os que lideraram a reforma, tudo foi muito intenso. Em outros, como França e Canadá, a reforma aconteceu de forma menos radical. Em países da Europa Central e Oriental, a reforma aconteceu a partir de alguns elementos e com diferentes resultados.

Países da América Latina, influenciados pelo movimento de reformas, mesmo que posteriormente, também reuniram forças para a modernização da gestão pública. Os governos, conscientes da necessidade de uma modernização, assinaram, em 2003, a Carta Iberoamericana da Função Pública. Essa carta definiu as bases para o que seria um governo eficaz e profissional (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). Conforme o documento:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003, p.3).

A reforma teria surgido como resposta à crise do modelo burocrático, o que não significa que seja apenas uma. A nova gestão pública seria um conjunto de respostas e ideias para a modernização do setor público (ABRUCIO, 1997).

Para Bresser-Pereira (1998), essa reforma do Estado teve duas gerações. A primeira envolveu medidas de ajuste fiscal e estrutural macroeconômico, contando com a liberalização comercial e de preços. Diante do fracasso dessa proposta, surge a segunda geração que envolveu a reconstrução do Estado no âmbito administrativo e está relacionada à inserção de novas práticas de gestão. Os objetivos dessa segunda geração refletiram, entre outros aspectos, na dinâmica da relação entre administração pública e seu pessoal (SALVADOR; RAMIÓ, 2008).

Os princípios da nova gestão pública estavam relacionados à descentralização, à participação e à burocracia representativa. A ênfase passou a ser na economia e na eficiência e eficácia da máquina pública. A nova gestão pública traria uma mudança na forma com o serviço público acontecia e na relação entre Estado e sociedade (KATSAMUNSKA, 2012).

A nova gestão pública, também conhecida como administração gerencial, estaria vinculada, conforme explica Abrucio (1997), a algumas tendências como: o incentivo a

uma aproximação entre as empresas privadas e organizações não governamentais (ONG's), a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho organizacional e individual, uma autonomia maior aos órgãos do governo, uma descentralização política, a flexibilização das regras e das políticas e a profissionalização dos servidores e das gerências.

O documento “Uma nova Gestão Pública para América Latina”, assinado pelo conselho diretivo do Centro Latino americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, destaca como principais características da administração gerencial: a profissionalização da burocracia, a flexibilização do regime de contratações, a descentralização das execuções públicas, a transparência da administração pública; a responsabilização dos administradores, o controle de resultados e custos, a orientação do fornecimento de serviços para o cidadão-usuário, o aumento do grau de responsabilização do servidor público perante a sociedade (CLAD, 1998).

Na contramão do que diz o documento do CLAD, autores como Bresser-Pereira (2010) e Abrucio (1997), alguns estudiosos da administração pública, como Motta (2013) e Siqueira e Mendes (2009), acreditam que essas tendências e características da administração gerencial, na prática, não se reafirmaram. Para eles, a nova gestão pública, na verdade, não teria extinguido mecanismos de controle da burocracia e a almejada descentralização teria vindo acompanhada de novas centralizações. As práticas do setor privado teriam dado pouco resultado para a administração pública diante das diferenças desses setores no que se refere à dinâmica e à finalidade. Ademais, para Motta (2013), a nova gestão pouco teria mudado o acesso e a qualidade na prestação do serviço público. Kissler e Heidemann (2006) consideram que a nova gestão pública pouco teria melhorado a capacidade política de administrar as comunidades.

Motta (2013) acredita ser válido trazer lições aprendidas do setor privado. No entanto, destaca a importância de se respeitar as características e os valores da administração pública. Corroborando com o autor, Siqueira e Mendes (2009, p. 242) enfatizam que “é necessário verificar o que faz, ou não, sentido ser importado do setor privado, tendo em vista a especificidade do setor público, que possui uma lógica própria”.

Secchi (2009) fala ainda sobre o modelo de governança pública (GP) que seria um modelo no qual diferentes atores, públicos ou privados, são envolvidos na construção de políticas públicas. A governança pública também teria aparecido como alternativa ao modelo burocrático e teria sido motivada pela crescente complexidade das demandas da nossa sociedade, pela dificuldade em lidar com problemas coletivos, pelo avanço dos

valores neoliberais e pela própria administração pública gerencial. Os principais elementos da GP seriam as estruturas e as interações. A “abordagem relacional, e o resgate das redes/comunidades/sociedades, como estruturas de construção de políticas públicas, é a grande novidade proposta pelos teóricos da GP” (SECCHI, 2009, p. 359).

Ao falar sobre a governança pública, Kissler e Heidemann (2006, p. 480) consideram que:

Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados.

A principal semelhança entre os modelos burocráticos, gerenciais e de governança, trazidos por Secchi (2009), está na utilização da função controle para a manutenção do equilíbrio sistêmico dentro das organizações. O quadro 1 mostra as diferenças e as proximidades entre os modelos:

Quadro 1 - Características básicas dos modelos organizacionais de Secchi (2009)

Características	Burocracia	APG E GE	Governança Pública
Função Sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discricionariedade administrativa	Baixa	Alta	n.a*
Cidadão	Usuário	Cliente	Cidadão

***A GP dedica pouca atenção a assuntos organizacionais internos, tais como autonomia de gestores, descentralização vertical ou administrativa.**

Fonte: Secchi (2009)

As reformas acontecem quando as organizações modificam seus discursos e suas práticas de gestão e ocorrem sob diferentes contextos. Secchi (2009) reflete sobre a necessidade de se afastar do discurso de ruptura de modelos e de se adotar a ideia de “processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores”. Os modelos de gestão que

perpassam as organizações públicas apresentam continuidades e discontinuidades, isto é, uma organização pode apresentar traços ou características patrimonialistas, burocráticas, gerenciais e de governança. Abrucio (2007, p.74) critica essa visão fragmentada dos modelos de gestão. Para o autor, há “um movimento dialético” com incorporações de aspectos de todos eles.

A modernização da administração pública e a incorporação de novos modelos de gestão surgem como uma resposta às diversas demandas da sociedade. A profissionalização representa um dos pilares dessa modernização da administração pública e tem estado em destaque nos processos de reforma. Em um estudo feito sobre o Brasil, Abrucio (2007) reflete sobre a profissionalização como um dos quatro eixos estratégicos da modernização no setor, sendo os outros a eficiência, a efetividade e a transparência/accountability.

Puón (2008, p. 129), utilizando os estudos de Prats (1995), traz a profissionalização da função pública como “*noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, donde el sistema de mérito opera en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad de los países*”. Järvalt (2007), para falar de profissionalização, remete ao conceito de profissão, trazendo quatro de seus elementos: conhecimento e especialização; valores, ética e princípios de conduta; status e imagem pública; e autonomia e delegação de poderes.

Para Farias e Gaetani, a profissionalização é:

um desafio histórico, inescapável, permanente e contemporâneo. Histórico porque se trata de uma tarefa inacabada. É inescapável porque nenhum país desenvolveu-se de forma sustentável sem profissionalizar sua administração pública. É um desafio permanente porque vai colocar-se sempre, para qualquer tipo de Estado. Finalmente, trata-se de um desafio contemporâneo porque precisa incorporar novos conteúdos, necessidades e tecnologias para ser enfrentado (FARIAS E GAETANI, 2002, p. 2).

Diversas são as estratégias e as abordagens para a profissionalização da função pública. Uma dessas estratégias está relacionada à gestão do serviço público e das pessoas que nele atuam. Os governos se veem forçados a redesenhar seus processos e sistemas e a gestão de pessoas aparece como um instrumento estratégico para a gestão desses novos desafios (FARAZMAND, 2004). A temática gestão de pessoas esteve entre os pontos centrais dos debates sobre reformas e modernização no setor público e é uma das pautas comuns entre os países (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

3.2 A gestão de pessoas no setor público

Os processos de modernização que a gestão pública vem sofrendo colocam em evidência o papel do capital humano no bom funcionamento das organizações. Cresce a consciência de que a reestruturação organizacional e legal não é suficiente para a modernização do Estado (LONGO, 2007). Para Marconi (2005, p. 2):

Grandes mudanças no aparelho do Estado requerem, mais do que recursos financeiros e a revisão do funcionamento das instituições como um todo, um corpo de funcionários públicos preparado. Novos modelos de gestão do Estado, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, têm que ser acompanhados por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que esses funcionários aprendam e se desenvolvam continuamente.

Alberti e Bertucci (2005) acreditam que o bom desempenho de qualquer governo para lidar com o cenário mundial atual, repleto de desafios relacionados à globalização, concorrências econômicas, mudanças políticas, sociais, tecnológicas e no mercado de trabalho, depende da sua capacidade de gerir sua força de trabalho. Há necessidade de novos comportamentos e ações dos servidores públicos para lidar com as crescentes e complexas demandas do próprio governo e da sociedade.

O alcance de resultados e a melhoria na prestação de serviços começam a ser, cada vez mais, atrelados às pessoas. A gestão de pessoas mostra-se como um instrumento determinante para se chegar a um modelo de Estado mais desenvolvido (CRUZ; WERNER, 2011). Nesse contexto, novas práticas de gestão surgem atribuindo significado ao ativo humano, destacando o capital humano como agente de mudança das organizações (LONGO, 2007).

A gestão de recursos humanos (GRH) passa a buscar a adoção de um perfil mais estratégico e proativo, ao contrário de uma postura regulatória e reativa (SELDEN, 2003), isto é a busca por um foco mais técnico para um foco mais estratégico (BERMAN, 2015). Hays e Plagens (2002) entendem a mudança do papel da GRH como um esforço para a manutenção de um serviço público profissional. Os autores reconhecem falhas nos processos de reforma e de mudança na dinâmica da gestão de pessoas no setor público, mas acreditam que a resolução de problemas do governo depende de um corpo profissional e ativo.

Ao refletir sobre a gestão de pessoas no setor público, Longo (2007) propõe uma gestão de pessoas integrada à estratégia da organização. A gestão de recursos humanos (GRH) seria, na visão do autor, o elo entre as pessoas e as estratégias para o alcance de um objetivo e para a produção de resultados. A contribuição efetiva da GRH está na sua relação com a estratégia organizacional (MARCONI, 2005).

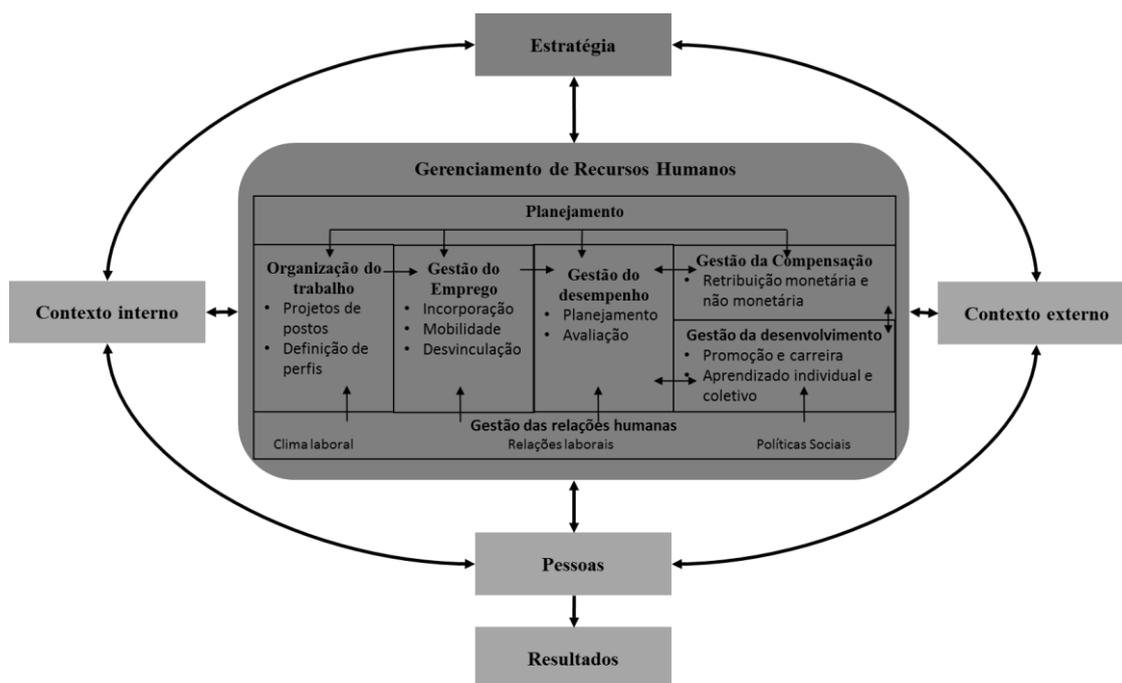
Para Farazmand (2004, p. 5), “nenhum plano ou programa pode ser concebido e implementado de forma eficaz sem pensamento estratégico”. Tanto Farazmand (2004) quanto Berman (2015) abordam sobre a atuação de uma GRH estratégica na formulação e na implementação de planos de desenvolvimento e de programas de boa governança e direcionamento de suas preocupações com questões macro e de longo prazo que influenciam, direta ou indiretamente, no desempenho público (BERMAN, 2015; FARAZMAND, 2004).

No entanto, a grande dificuldade da integração entre estratégia e pessoas, no setor público, está na ausência ou no desconhecimento da estratégia das organizações públicas. As estratégias organizacionais no setor são marcadas por instabilidade. Além disso, há excesso de uniformidade de padrões, de regulamentos. A gestão mostra-se centralizada e a estrutura organizacional pública está engessada e fragmentada. A mobilidade é baixa e os processos de recrutamento e de seleção são longos e complexos e existem barreiras no sistema de retribuição e promoção (LONGO, 2007).

A modernização da gestão pública vem da necessidade de se começar a refletir sobre essas disfunções e elas passam a ser alvo de discussões e de propostas de mudanças que ocorrem de forma gradativa e em diferentes graus, conforme a complexidade do tema. Medidas passam a ser pensadas com intuito de desenvolver um sistema integrado e estratégico de gestão de pessoas que priorize a integração dos subsistemas de gestão e, principalmente, o alinhamento do sistema e das pessoas ao objetivo da organização para que seja possível o alcance de resultados esperados e da efetivação da modernização do setor público (LONGO, 2007).

Os resultados de uma organização, tanto pública quanto privada, dependem e são influenciados por diversos fatores, entre eles os contextos interno e externo, a estratégia e as pessoas. Na figura 2, é possível perceber como o contexto organizacional interno, principalmente, no que se refere ao conjunto de decisões ligados à estrutura e aos fatores externos, ligados à política, economia, legislação e mercado de trabalho influenciam na dinâmica da área de gestão de pessoas dentro das organizações e são influenciados por ela.

Figura 2 - Modelo integrado de GRH e seus subsistemas



Fonte: Longo (2007)

Os fatores relacionados e dependentes das pessoas são responsabilidade da GRH. Longo (2007) acredita que a relação entre resultados e pessoas se dá de duas formas. A primeira envolve a “adequação do dimensionamento, quantitativo e qualitativo, dos recursos humanos em relação às finalidades”. A segunda está relacionada aos aspectos de conduta e ao comportamento das pessoas (LONGO, 2007, p. 81).

A atuação da GRH tanto no dimensionamento quanto no comportamento das pessoas se dá por meio de políticas e práticas direcionadas a essas pessoas. As políticas envolvem os critérios e os propósitos de atuação que orientam as decisões, e as práticas são as decisões de fato tomadas dentro das organizações. “Em determinadas ocasiões, as práticas de pessoal manifestam-se em decisões de caráter reativo ou errático, que não respondem a padrões estáveis de conduta, isto é, não podem ser identificadas com políticas de GRH” (LONGO, 2007, p. 81).

As políticas e as práticas que envolvem as responsabilidades da gestão de recursos humanos são centrais para a garantia de um atendimento de qualidade à sociedade, uma vez que impactam e influenciam as atitudes e os comportamentos dos servidores (BURKE; NOBLER; COOPER, 2013). Para Berman(2015), as responsabilidades da gestão de pessoas estratégica estão relacionadas às funções técnicas rotineiras de RH,

políticas para a promoção do desenvolvimento e bem estar dos funcionários e formulação de estratégias para as necessidades futuras das organizações.

Marconi (2003) acredita que as políticas de GRH precisam abranger determinados aspectos como: recrutamento e seleção, carreira, capacitação, incentivos, avaliação e recolocação e distribuição de servidores. O recrutamento deve garantir a adequação das necessidades da organização com os perfis contratados. A estrutura de carreira envolve o fornecimento de condições para o desenvolvimento profissional de cada funcionário e deve trabalhar junto com a capacitação e o aprimoramento da força de trabalho. Para o autor, faz-se necessária, também, uma estrutura de incentivos e de avaliação que possibilite a verificação e o estímulo do desempenho dos funcionários, assim como sua recolocação.

Longo (2007) entende a gestão de pessoas como sendo composta de sete subsistemas interligados entre si, todos alimentados pela estratégia da organização, conforme figura 2. Para o autor, subsistemas são compostos por um conjunto de políticas e de práticas de recursos humanos que operacionalizam e permitem o direcionamento das funções de cada um deles.

O subsistema em nível superior é o planejamento de recursos humanos e fornece subsídio para todos os outros. O planejamento da força de trabalho precisa estar coerente com a estratégia organizacional, manifestando um comportamento proativo em contrapartida a comportamentos e a decisões inerciais e reativos. É por meio dele que a organização entende suas necessidades e a disponibilidade de pessoal (LONGO, 2007).

O planejamento de recursos humanos está dentro de um planejamento estratégico maior de políticas públicas, isto é, envolve a programação dos recursos que vão levar ao alcance dos objetivos propostos por essas políticas (IACOVIELLO; CHUDNOVSKY, 2015). Esse planejamento, no setor público, envolve a necessidade de um plano estratégico nacional de longo e médio prazo que leve em consideração as diferentes forças e interesses políticos e possibilite a gestão em níveis macro e micro do Estado (IACOVIELLO; ITURBURU, 2014).

O primeiro subsistema, em nível intermediário, é a organização do trabalho. Esse subsistema destina-se à descrição de atividades e de responsabilidades dos cargos das organizações, bem como a definição dos perfis que devem assumir esses cargos (LONGO, 2007).

Em seguida vem, segundo Longo (2007), o subsistema gestão do emprego que se relaciona à gestão do fluxo de pessoas dentro da organização. A gestão do emprego

engloba as políticas e as práticas de atração e seleção, mobilidade e desvinculação de pessoal e deve garantir a aplicação de critérios profissionais em todas suas etapas.

Osoian e Zaharie(2014) abordam sobre a necessidade de as organizações do setor público em atrair e reter pessoas qualificadas para atender as diferentes e complexas demandas da sociedade. Indo ao encontro dos autores, Woo (2015) acredita que a chave para uma melhora na prestação do serviço público está na políticas e nas práticas de GRH, relacionadas à atração, ao desenvolvimento e à retenção de talentos.

Nesse subsistema, devem-se gerenciar os mecanismos de flexibilidade contratual, no sentido de incorporar novas formas de emprego e de gerenciar as consequências advindas da estabilidade no emprego público. As reformas intensificaram os debates acerca dessa flexibilização e tiveram, para Longo (2007), o objetivo de reduzir o que ele chama de “hiperproteção” do emprego público.

No entanto, a estabilidade é fonte de intensos debates e divide opiniões tanto de estudiosos quanto de atuantes no setor público. Os contrários a ela consideram tal característica como o principal fator para a ineficiência dos serviços prestados no setor público, visto que estimula certa acomodação por parte dos servidores, além da possível manutenção de pessoas pouco capacitadas para a execução daquelas atividades (OLIVEIRA, 2009).

Sob outra perspectiva, existem os favoráveis que defendem a estabilidade por considerá-la elemento protetor do servidor, de modo que ele fique isento às questões políticas (OLIVEIRA, 2009). Villa-Verde Filho (1997) acredita que a retirada da estabilidade no serviço público iria contra aos princípios do regime jurídico da administração pública. Conforme o autor:

O servidor desprovido dessa garantia ficaria à mercê do administrador, que poderia demiti-lo sem lhe assegurar o direito de defesa, por mera “conveniência administrativa”. A estabilidade cumpre a dupla finalidade de assegurar (a) a independência funcional ao servidor e (b) a continuidade do serviço público, que poderiam ser gravemente ameaçadas se a sorte do servidor estivesse ao alvedrio dos governantes (VILLA-VERDE FILHO, 1997, p. 198)

A mobilidade é outro elemento da gestão do emprego que entrou em discussão com os movimentos de flexibilização trazidos pelas reformas. Tal conceito é amplo e se refere a diversos tipos de movimento, podendo ser interno ou externo às organizações (WYNEN; DE BEECK; HONDEGHEM, 2013). A interna pode estar relacionada tanto a aspectos funcionais quanto a geográficos, podendo ser também horizontal ou vertical. A

externa vai além dos limites das organizações (LONGO, 2007). A mobilidade seria, então, uma fonte de novas experiências tendo em vista as novas necessidades e prioridades da administração pública (OECD, 1998), permitindo uma relação de cooperação entre agências, seja na construção de novas competências dos servidores seja no desenvolvimento de competências antigas (WYNEN; DE BEECK; HONDEGHEM, 2013).

O subsistema de gestão de desempenho influencia no desempenho das pessoas dentro da organização, com o intuito de alinhá-los ao objetivo dela. Os processos desse subsistema vão desde o planejamento e o acompanhamento até a avaliação e o feedback do desempenho. A relação com outros subsistemas dá-se, principalmente, com os subsistemas de compensação e de desenvolvimento. A compensação está vinculada ao desempenho de cada funcionário, assim como os processos de promoção e desenvolvimento de pessoal (LONGO, 2007).

Teijeiro e Ferrer (2013) corroboram com Longo (2007) na medida em que acreditam que a gestão por desempenho “não é um fim em si mesmo”, mas um instrumento que, junto aos outros subsistemas, facilita o alcance dos objetivos organizacionais. Para os autores, o desenvolvimento de um sistema de desempenho deve envolver a definição do que medir, de como medir e de quem deve participar e efetuar essa avaliação. Internamente, a gestão de desempenho auxilia na definição de objetivos individuais, alinhando-os com os objetivos organizacionais, auxiliando na tomada de decisão. Externamente a gestão por desempenho reforça os princípios de transparência e responsabilidade da administração pública (TEIJEIRO; FERRER, 2013). Para Goh(2012), a gestão de desempenho tem estado no centro das discussões sobre responsabilização e transparência, nas organizações públicas, na medida em que conta com ferramentas que podem estimular uma melhora no desempenho do setor público.

Por outro lado, alguns autores, ao refletirem sobre a gestão por desempenho em organizações públicas, levantam severas críticas. Uma das críticas a esse sistema envolve sua priorização para questões de produtividade e eficiência, não contemplando aspectos intangíveis e valores do capital humano como, por exemplo, cooperação, justiça, confiança, criatividade, compromisso, entre outros. Por serem desvalorizados, esses valores tendem a ser ameaçados, trazendo uma consequência negativa tanto para a administração pública quanto para seus servidores (DIEFENBACH, 2009):

Performance measurement and management systems have serious methodological and strategic problems. They concentrate on quantifiable, narrow, often inadequate indicators and contribute to a further ignorance, devaluation, or even destruction of many intangible assets and traditional values. In practical terms, they often simply add to an increase in workload and psychological pressures (DIEFENBACH, 2009, p. 906).

A gestão da compensação envolve o conjunto de compensações salariais e extra-salariais que a organização oferece aos seus funcionários. Uma das linhas da gestão da compensação está nas questões relacionadas à remuneração variável. O grande desafio da gestão da compensação, no que se refere a esse tipo de remuneração, por exemplo, está na sua relação com o desempenho, ou seja, na dificuldade de se objetificar as avaliações de desempenho (LONGO, 2007). Lira (2012), ao abordar sobre o sistema de incentivos para dirigentes públicos, fala sobre a necessidade de uma gestão de desempenho bem estabelecida que leve em conta os indivíduos e os grupos a serem avaliados:

Si se habla de incentivos económicos es menester determinar la clase de incentivos a utilizar, quién debe ser susceptible a recibirlos, si también se manejarán incentivos negativos, si habrá mediciones subjetivas, objetivas o ambas para la evaluación y si existirán mecanismos para revisión, reclamo o reconsideración. No debe descuidarse el efecto que estos procesos tienen en la conducta, que no solo es la búsqueda por obtener los resultados, sino también incluye aspectos motivacionales, contra-intuitivos o negativos(LIRA, 2012, p. 5,6)

O sistema de remuneração variável, ou remuneração por desempenho (performance related to pay – PRP), no setor público, é uma temática controversa que divide a opinião de vários estudiosos. Alguns estudos, como o de Perry, Engbers e Jun (2009), fornecem o que eles chamam de “visão pessimista” para o futuro da remuneração por desempenho. Os autores, ao analisarem pesquisas sobre implantação de sistemas de remuneração no setor público de diferentes países, observaram que “a remuneração por desempenho continua a ser adotada, mas persiste em falhar em suas promessas”. As razões dessas falhas estariam relacionadas à incompatibilidade desse sistema com as motivações “que levam as pessoas a buscarem o serviço público e com as regras e valores das organizações públicas (PERRY; ENGBERS; JUN, 2009, p. 43 e p. 45 , tradução da autora).

O último subsistema, em nível intermediário, é, segundo Longo (2007), a gestão do desenvolvimento. As políticas e as práticas que compõem esse subsistema estão relacionadas à carreira, promoção e formação. A gestão do desenvolvimento tem por

objetivo promover o crescimento profissional dos funcionários de acordo com a contribuição e o potencial de cada um (LONGO, 2007).

Políticas e práticas direcionadas ao treinamento e ao desenvolvimento de funcionários influenciam na qualidade da prestação do serviço público, bem como na construção de novas políticas públicas. Elas auxiliam na identificação, na avaliação e no desenvolvimento de habilidades dentro das organizações (RAJASEKAR; KHAN, 2013). Ebimobowei, Felix e Wisdom (2012), em um estudo sobre o setor público da Nigéria, abordam sobre a relação positiva entre o desempenho dos funcionários e as políticas direcionadas à formação profissional, avaliação de desempenho, planejamento de carreira, gestão de recompensa e ao bem-estar e desenvolvimento dele.

No nível inferior, está o subsistema Gestão das relações humanas e sociais. Esse subsistema incorpora a dimensão coletiva da gestão de recursos humanos e atua na gestão das relações entre trabalhadores e empresa, seja em relação ao clima organizacional, às relações de trabalho, seja em relação às políticas sociais, direcionadas aos funcionários (LONGO, 2007).

A profissionalização da administração pública depende dos conhecimentos, da motivação e do compromisso dos dirigentes e dos servidores que nela trabalham e da relação que esses atores constroem com as organizações públicas.

Para que a GRH funcione de forma integrada, Longo (2007) acredita que todos os subsistemas precisam estar funcionando de forma coerente e interligados, conforme as setas da figura 2. O alcance de objetivos em relação à força de trabalho depende que as políticas de recursos humanos partam de um mesmo princípio, isto é, derivem da estratégia organizacional como um todo (MARCONI, 2005).

De acordo com um documento elaborado pela ONU(2006), o desafio da modernização da gestão pública está justamente no desenvolvimento de uma GRH estratégica. Esse desenvolvimento depende do rompimento da visão fracionada dos modelos de gestão trazidos por Secchi (2009) e Abrucio (2007) no capítulo anterior. O texto recomenda que:

[...] os governos desenvolvam uma estratégia de GRH fundamentada nos melhores atributos de três escolas ou modelos de administração pública: a administração pública tradicional; a gestão pública, incluindo a Nova Gestão Pública (NGP); e a governança responsiva. Cada um desses três modelos apresenta pontos fortes e destaca os valores essenciais para fazer frente aos desafios contemporâneos de GRH no setor público (ONU, 2006, p. 389).

Cada um dos modelos oferece parâmetros que podem auxiliar na melhora da GRH no setor público. O mérito, a imparcialidade e o profissionalismo, trazidos pelo modelo burocrático, o foco nos resultados e a utilização de indicadores e os padrões de desempenho, surgidos com a administração gerencial, e a administração mais direcionada à demanda da sociedade, vinda com a governança, podem contribuir para o desenvolvimento de uma GRH estratégica (ONU, 2006). No quadro 2, é possível visualizar as características de GRH em cada um dos modelos de gestão.

Quadro 2 - Características de GRH a partir dos modelos de gestão

	Administração Pública Tradicional	(Nova) Gestão Pública	Governança responsiva
Sistema do serviço público	Fechado e delimitado	Aberto e descentralizado	Aberto e regulado
	Serviço público de carreira	Sistema baseado em postos	Carreira-base no serviço público
	Estabilidade	Prazo definido	Estabilidade e prazo definido
Arranjos institucionais	Autoridade central de recursos humanos independente	GRH descentralizada para ministérios de linha de frente	Regulador-líder de GRH; GRH descentralizada
	Administração de pessoal	Gestão de recursos humanos	GRH estratégica e desenvolvimento
	Sistema de salários unificado	Contratos individuais	Sistema de salários unificado e por desempenho
Progressão na carreira	Baseado na antiguidade	Baseado no desempenho	Escala de competências
Política de salário	Baseado na experiência e nas qualificações	Critérios baseados no trabalho com elementos de desempenho	Critérios baseados no trabalho com elementos de desempenho
Gestão por desempenho	Ética profissional	Acordo de desempenho	<i>Accountability 360°</i>
Desenvolvimento de recursos humanos	Habilidades funcionais	Competências	Competências e habilidades relacionais

Fonte: ONU (2006)

Nesse sentido, uma GRH estratégica refletiria um serviço público imparcial, profissional e responsivo. Esses valores seriam replicados e institucionalizados por um órgão central que delega responsabilidades de gestão aos órgãos de linhas de frente que ficam responsáveis pela aplicação e pela gestão desses valores. Dessa forma, ao mesmo

tempo em que a nova gestão pública traz essa descentralização, defende “a existência de um órgão “guardião” central que exerça liderança estratégica e monitore um sistema de gestão descentralizado” (ONU, 2006, p. 390).

A consciência do papel da GRH estratégica, com novos valores e princípios, na modernização da gestão pública, impulsionou o desenvolvimento de novas políticas e de práticas de gestão de pessoas, adotadas em diversos países. Segundo Velarde, Lafuente e Sanginés (2014), a forma como essas políticas e práticas de GRH são desenvolvidas e implementadas, seja relacionada a qualquer um dos subsistemas ou características de RH, impactam diretamente na profissionalização e no desempenho do serviço civil de um país.

Em um relatório publicado pela OCDE (2001), foram identificadas algumas orientações da modernização nos países membros, entre elas a adoção de medidas de descentralização e delegação à GRH e maior ênfase em questões relacionadas à eficiência econômica, redução de efetivos, performance e ética. No entanto, apesar de orientações comuns, cada país possui seu contexto e suas necessidades, o que influencia na adoção de diferentes estratégias em cada um deles.

No que se refere ao tipo de serviço público, a OECD (2005) considera existir dois sistemas básicos, os de carreira e os de postos profissionais. Os países membros da OCDE tendem a adotar processos de um modelo ou de outro, não existe um modelo puro. No sistema de carreira, o ingresso, normalmente, dá-se por concurso e a alocação a partir dos requisitos das organizações. Há um forte destaque no desenvolvimento de carreira. No sistema de postos profissionais, o recrutamento e a seleção são feitos por posto e o ingresso lateral acontece de forma mais frequente.

Países como Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia adotam características do sistema de postos de trabalho. França, Japão e Espanha, por exemplo, possuem processos mais relacionados ao sistema de carreiras. Ambos os sistemas possuem desafios. Os direcionados à carreira, por não ser especializado e flexível, deparam-se com desafio de atender as demandas e as necessidades da sociedade contemporânea. Nos direcionados aos postos de trabalho, o desafio está relacionado à garantia do interesse coletivo e à permanência de valores de direção e responsabilidade (OECD, 2005).

Na América Latina, em um diagnóstico feito pelo BID em 2004, e reafirmado em 2011, foi possível identificar três grupos de países. O primeiro seria composto por países como Honduras, São Salvador, Paraguai, Peru, Bolívia, entre outros. Nesses países, a função pública estava marcada por um alto grau de politização e dificuldades em atrair, reter e motivar os funcionários (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014).

No segundo grupo estariam México, Colômbia, Uruguai e Costa Rica. Nesse grupo, havia sinal de politização e de profissionalização. As burocracias eram relativamente estruturadas, mas a garantia do mérito e a aplicação de algumas ferramentas de GRH ainda estavam debilitadas. O último seria composto por Brasil e Chile. Em 2011, esses países possuíam a função pública mais bem estruturada, baseadas na meritocracia e no desempenho (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014).

Em relação à flexibilidade e à autonomia da GRH, a maioria dos países membros da OCDE possui uma gestão de pessoas centralizada. No entanto, há uma tendência de descentralização que gira em torno da “transferência da gestão de RH dos organismos centrais para os órgãos de linha; (da) simplificação das regras e dos procedimentos; (e do) desenvolvimento de políticas mais flexíveis” (OCDE, 2005, p. 424). Japão, Irlanda e Espanha, por exemplo, mostram-se mais centralizados, enquanto Suécia, Nova Zelândia e os Países Baixos apresentam maior delegação nas questões relacionadas a pessoal (OCDE, 2005).

Brasil e Chile apresentam uma flexibilidade maior em relação aos outros países da América Latina. O índice de capacidade funcional, utilizado pelo BID, para avaliar elementos como qualificação profissional, qualidade dos incentivos para um bom desempenho e flexibilidade do sistema, mostra que, apesar de uma evolução de 2004 para 2011, a maioria dos países da região apresenta um índice baixo (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014).

A descentralização e uma maior flexibilidade para a GRH demandam também maior responsividade em relação a resultados para os dirigentes públicos (OCDE, 2005). Berman (2015) acredita que a GRH cada vez mais se baseia no desenvolvimento de liderança para uma melhora no desempenho das organizações públicas. Para o autor, a liderança é parte necessária no processo de desenvolvimento, uma vez que, “quando gestores públicos planejam e executam bem, agências públicas são capazes de fazer progresso em relação aos objetivos de desenvolvimento” (BERMAN, 2015, p. 122).

O direcionamento de ações específicas para dirigentes estaria relacionado, em alguns países, ao papel que desempenham para a consolidação de uma cultura de desempenho. Em outros estaria ligado à mobilidade entre ministérios ou o desenvolvimento de futuros líderes. No entanto, a formação de lideranças no setor estaria inserida em um paradoxo: de um lado o fomento da performance e do desempenho, de outro a manutenção do interesse comum a todos (OCDE, 2005).

Nesse sentido, fica cada vez mais evidente a necessidade de uma GRH que, além de atrair profissionais capazes de atender as demandas da sociedade e fragmentar a ação pública no sentido de individualizar as responsabilidades, atrai e retém dirigentes públicos que consigam atender as novas demandas sem deixar perder os valores coletivos do setor público (OCDE, 2005).

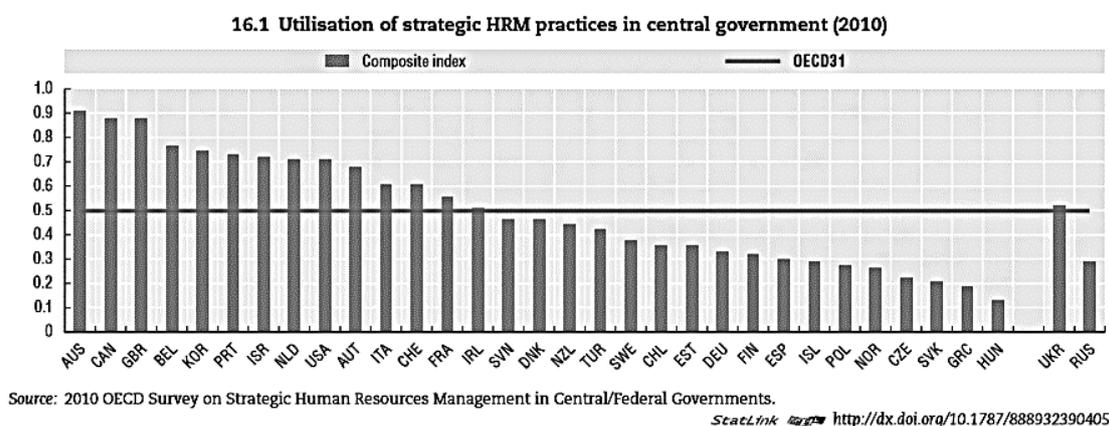
Diante disso, um dos focos da modernização da gestão pública e da gestão de pessoas é na profissionalização dos dirigentes públicos. Novas políticas são criadas para possibilitar essa profissionalização. Como será visto no capítulo 4, que aborda sobre os dirigentes públicos, todos os subsistemas da gestão de pessoas são envolvidos nesse processo. No entanto, alguns se destacam mais do que os outros. Sendo assim, considerando o foco deste trabalho, os subsistemas que auxiliaram no entendimento das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos, no Chile e em Portugal, foram a organização do trabalho, a gestão do emprego, a gestão por desempenho e do desenvolvimento.

Antes de abordar sobre a profissionalização dos dirigentes públicos como foco das reformas no setor público, buscou-se entender as principais políticas adotadas em alguns países do mundo com base em cada um dos subsistemas de Longo (2007).

3.2.1 Um panorama internacional de políticas de gestão de pessoas

De acordo com um ranking feito pela (OECD, 2011), os seis países que mais se destacam em relação à gestão estratégica de pessoas são Austrália, Canadá, Grã Bretanha, Bélgica, Coreia, Portugal, conforme a figura 3.

Figura 3 - Ranking índice GRH OCDE



Fonte: (OECD, 2011)

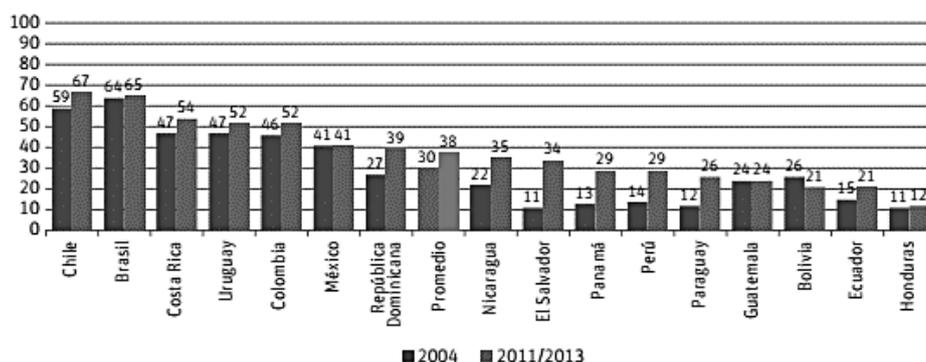
Segundo o relatório, o índice de GRH:

The composite indicator of strategic human resources management looks at the extent to which centralised HRM bodies use performance assessments, capacity reviews and other tools to engage in and promote strategic workforce planning. The index benchmarks countries according to several factors including the existence of a general accountability framework for middle and top managers which incorporates strategic HRM components; the use of HRM targets in the performance assessment of middle and top managers; assessments of Ministries'/Departments' performance in terms of following good HRM practices; and the use of workplace planning (OCDE, 2011, p. 90).

Destaca-se que o Chile é o único país da América Latina que está presente no ranking. Um estudo feito pelo BID mostra que os países que se destacam na região são Chile e Brasil, conforme figura 4. Esses países são os únicos classificados no estudo com nível alto de desenvolvimento na gestão pública.

Figura 4 - Índice de desenvolvimento do emprego público BID

GRÁFICO 2.2: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL, 2004-11/13 (16 PAÍSES)



Fuente: Resultados recalculados según Longo e Iacoviello (2010) para 2004 sobre la base de BID (2006) y hallazgos de los diagnósticos nacionales 2011-13.

Fonte: VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS (2014)

O Chile é o país que mais se desenvolveu desde 2004, conforme relato:

En la última década consiguió importantes avances en los tres planos abordados por la reforma. En primer lugar, la entidad rectora —la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)— se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de RR.HH. En segundo lugar, el nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y su legitimidad se incrementaron. En tercer lugar, se extendieron los procedimientos de

selección competitivos para los cargos “a contrata”, se mejoró la implementación real de las políticas de RR.HH. y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral y, por el otro, la creación, fortalecimiento y legitimidad lograda por la DNSC y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que mantienen un trabajo coordinado con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014, p. 24).

Considerando o exposto, elaborou-se um quadro com as principais políticas adotadas nesses seis primeiros países destacados pelo estudo da OCDE e nos dois países destacados pelo BID, Chile e Brasil.

Quadro 3 - Síntese das políticas de gestão de pessoas no setor público de diversos países

	Planejamento	Organização do Trabalho	Gestão do Emprego	Gestão do Desempenho	Gestão da Compensação	Gestão do Desenvolvimento	Gestão das Relações Humanas
	(Delegação de práticas de GRH e utilização de práticas de GRH estratégicos)	(Tipo de Sistema)	(Recrutamento)	(Utilização da avaliação de desempenho nas decisões de GRH)	(Utilização da remuneração por desempenho e fatores influenciadores na base salarial)	(Promoção e seus fatores influenciadores)	(Relações de trabalho)
Austrália	GRH descentralizada com utilização de práticas estratégicas. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas, demografia do setor, possibilidades de realocação de pessoal e economia eficiente.	Mais orientado para o sistema de posições.	Entrada por meio de entrevistas diretas, sendo maioria aberta a candidatos externos.	Significativa utilização do desempenho para decisões de RH. Avaliações obrigatórias a partir de diversos critérios com periodicidade de 6 meses.	Salário baseado, principalmente, no conteúdo do trabalho. Influenciado também por desempenho, antiguidade, e experiência.	Promoção baseada no mérito. Significativo investimento na formação dos servidores.	Direito de sindicalização e greve concedido a todos servidores. A negociação de salário e as condições de trabalho são delegadas a departamentos, enquanto a introdução de novas questões é negociada de forma centralizada.
Canadá	Há delegação de práticas de GRH aos ministérios. O quadro de responsabilidades da Administração está vinculado às estratégias. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas, demografia do setor, economia eficiente.	Meio termo entre sistema de posição e de carreira.	Processo competitivo e direto para determinado cargo. Vagas divulgadas internamente ou externamente.	Utilização de avaliação de desempenho obrigatória para cargos altos e informais para servidores. É feito um acordo de performance com objetivos e metas.	Salário baseado, principalmente, no conteúdo do trabalho. Influenciado também por desempenho, antiguidade e experiência. Significativa utilização de remuneração relacionada à performance para cargos seniores.	Promoção baseada no mérito que considera experiências, qualificação, certificações. Formação obrigatória para algumas posições e para entrantes.	Sindicatos envolvidos em questões de GRH. Remunerações e condições de trabalho sujeitas a negociações coletivas.
Grã-Bretanha	Há delegação de práticas de GRH aos ministérios com órgão central para coordenação estratégica. Responsabilidades da administração vinculadas às estratégias e aos objetivos. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas, economia eficiente, possibilidades de terceirização e realocação de recursos.	Mais orientado para o sistema de posições.	Entrada por meio de concurso para determinada posição. Sujeita à auditoria de acordo com diretrizes.	Significativa utilização do desempenho para decisões de RH. É aplicada para quase todas as posições e realizada anualmente, com feedbacks.	Salário baseado no ministério de alocação e na experiência. Influenciado também por desempenho, antiguidade, qualificação e conteúdo do trabalho.	Entrevistas de competências são determinantes nas promoções. Há investimento na formação dos servidores, principalmente nas áreas fundamentais para o desempenho do serviço de cada servidor.	Por lei, os sindicatos devem ser consultados para remunerações e condições de trabalho. Todos os servidores públicos recebem o direito de sindicalização e a maioria está garantida o direito de greve sem restrições.
Bélgica	Há uma unidade central de RH que coordena algumas questões de pagamento, desempenho, condições de trabalho. O planejamento e o gerenciamento da força de trabalho são feitos individualmente pelos ministérios. As práticas de GRH estão altamente relacionadas às estratégias da administração. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas, demografia do setor, economia eficiente, possibilidades de terceirização e realocação de recursos.	Mais orientado para o sistema de carreiras.	Método de entrada depende do posto, com exames competitivos diferenciados por nível. O processo deve ser por uma agência do governo.	Utilização relativamente baixa do desempenho nas decisões de RH. Realizada para quase todos os servidores com periodicidade anual.	Salário baseado, principalmente, no conteúdo do trabalho e nas qualificações. Influenciado também por experiências. Não há pagamento relacionado à performance no país.	Anos de experiência, qualificações e desempenho são fatores decisivos na promoção. Há um grande incentivo na formação dos servidores com foco nos novos entrantes.	Os acordos coletivos de negociação são negociados com as autoridades políticas responsáveis pela determinação das condições de trabalho e do nível de remuneração. Todos os funcionários públicos da administração central têm direito à sindicalização e à greve.

Quadro 3 - Síntese das políticas de gestão de pessoas no setor público de diversos países

	Planejamento	Organização do Trabalho	Gestão do Emprego	Gestão do Desempenho	Gestão da Compensação	Gestão do Desenvolvimento	Gestão das Relações Humanas
	(Delegação de práticas de GRH e utilização de práticas de GRH estratégicos)	(Tipo de Sistema)	(Recrutamento)	(Utilização da avaliação de desempenho nas decisões de GRH)	(Utilização da remuneração por desempenho e fatores influenciadores na base salarial)	(Promoção e seus fatores influenciadores)	(Relações de trabalho)
Coreia	A delegação de práticas de GRH é relativamente menor do que em outros países da OCDE. Há um órgão central de GRH que possui determinadas responsabilidades, mas fornece autonomia aos ministérios na aplicação de princípios em relação a muitas questões. As práticas de GRH estão altamente relacionadas às estratégias da administração. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas e pela demografia do setor.	Mais orientado para o sistema de carreiras.	Processo aberto, competitivo e normalmente gerido por uma área central, por meio de exames também centralizados.	Utilização de avaliação de desempenho obrigatória para quase todos os cargos. Assume forma de entrevistas e feedbacks com periodicidade mensal ou anual.	Não há negociação salarial. A definição é feita pelo governo. A antiguidade é o fator mais influenciador na remuneração. O desempenho também influencia.	Experiências, desempenho e qualificações são os fatores mais considerados para promoção. Há investimentos em formação, principalmente para os entrantes e altos dirigentes.	As uniões de serviço civil do país não são consultadas para a maioria das decisões de RH. Todos, exceto certas categorias do serviço civil, têm direito ao sindicato e somente o sindicato de correios e a união hospitalar nacional têm direito de greve.
Portugal	Há delegação de práticas de GRH para os ministérios. O órgão central funciona como coordenador e práticas de recrutamento, condições de trabalho e remuneração são delegadas aos ministérios. As práticas de GRH estão altamente relacionadas às estratégias da administração. Planejamento alimentado pelas entregas em relação às políticas, possibilidades de realocação de recursos e economia eficiente.	Mais orientado para o sistema de carreiras.	Recrutamento baseado em carreira. Processo baseado em exame de conhecimento e avaliação psicológica.	Alta utilização da avaliação de desempenho nas decisões de GRH. Avaliação obrigatória para quase todos os cargos, sendo os gerentes também sujeitos. Avaliação baseada na gestão por objetivos com metas quantitativas e qualitativas.	Qualificação educacional e conteúdo do trabalho são os fatores mais importantes na definição de salário. Há um incentivo relacionado à boa performance.	Qualificação e desempenho são determinantes na promoção. Há um relativo investimento em formação. Alguns grupos ou profissionais demandam um treinamento inicial antes de entrar.	Negociações de salário, condições de trabalho, greve são centralizadas com obrigatória consulta ao sindicato. Há direito de sindicalização e greve, exceto segurança e forças armadas.
Chile	Há um órgão central que coordena as políticas, e as agências tem certo grau de autonomia. Em relação à utilização de práticas estratégicas de GRH, o país está abaixo da média dos países da OCDE.	Mais orientado para o sistema de carreiras.	A seleção é baseada na concorrência aberta através de um concurso, teste psicológico e entrevistas complementares.	Utilização de avaliação de desempenho nas decisões de GRH mais baixa do que a média dos países da OCDE. A avaliação é obrigatória para quase todos e tem periodicidade anual, com feedbacks.	O pagamento, baseado na antiguidade da carreira, não está mais em uso no país. No entanto, não há maiores dados disponíveis em relação aos determinantes do salário. Significativa utilização da remuneração relacionada à performance, principalmente para dirigentes.	Desempenho e qualificação são fatores importantes na promoção. Não existem maiores dados sobre treinamentos.	Os sindicatos desempenham um papel pequeno nas relações de trabalho.
Brasil	Sistema centralizado, com coordenação e gestão do planejamento, orçamento, pessoal e modernização sob responsabilidade de um Ministério. O planejamento estratégico da força de trabalho não está totalmente desenvolvido, mas ações foram tomadas para implementar um sistema permanente de planejamento da força de trabalho para fornecer parâmetros amplos e estrategicamente orientados para a tomada de decisões.	Mais orientado para o sistema de carreiras.	O processo é baseado em competição aberta por meio de concurso. A seleção normalmente é feita através de competições formais para cada categoria, abertas a todas as pessoas que cumprem os requisitos básicos.	Não existe um modelo comum de avaliação de desempenho. Apesar de se esperar a utilização da avaliação e de ser obrigatório, o nível de implementação varia entre os órgãos.	Remuneração a partir de dois sistemas: 1) Variável - relacionado a desempenho ou complemento por qualificação. 2) Sistema sem componentes em diferentes níveis de remuneração. Apesar de ter sido reduzido, o pagamento por antiguidade ainda está em uso.	Não estão disponíveis dados em relação à promoção. Para mudar entre classes hierárquicas ou categorias dentro do serviço público, os candidatos devem realizar uma nova competição com exame competitivo. A partir de 2006, houve um investimento na qualificação dos servidores, com incentivo de qualificação baseada em competências.	Os sindicatos geralmente não estão envolvidos em negociações sobre quaisquer questões de GRH, embora a consulta voluntária tenha lugar em relação ao salário base. Remuneração, condições de trabalho e enquadramento do emprego são negociados de forma centralizada. A Constituição garante a todos os servidores públicos o direito à sindicalização e o direito de greve

Fonte: Relatórios OCDE (2011) - Country Profiles

A partir de uma análise do quadro, é possível perceber que há uma tendência de delegação de funções de RH aos ministérios. Em vários países, existe um órgão central responsável pelo planejamento ou por determinadas atividades relacionadas ao pessoal, mas há uma delegação aos órgãos e aos ministérios, tendo eles determinada autonomia. O Brasil foi o único país que se afastou dessa tendência, possuindo um sistema centralizado em um único ministério.

Os sistemas variam entre os “baseados em postos de trabalho” para os “baseados em carreira”, sendo que os “baseados em carreiras” se destacam. Em alguns países, há a utilização de entrevistas, exames e concursos e, na maioria, o processo é de competição aberta. A avaliação por desempenho é utilizada em grande parte dos países analisados para quase todas as posições e cargos. Sendo Chile e Brasil com uma utilização mais baixa se comparados aos outros.

No subsistema da gestão da compensação, têm-se salários baseados no conteúdo do trabalho, nas experiências, nas qualificações, no desempenho e, em alguns casos, na antiguidade. Os países tendem a utilizar a remuneração baseada na performance dos funcionários, com exceção da Bélgica.

O desenvolvimento e a promoção dos funcionários são, na grande maioria dos países, baseados no mérito e no desempenho. Experiência e qualificação também aparecem como fatores influenciadores nas promoções. O investimento na formação varia em cada contexto.

De maneira geral, os servidores desses países contam com direito à sindicalização e à greve, com exceção da Coreia. A participação do sindicato ou de representantes na negociação salarial e condições de trabalho varia entre os países.

Diante do entendimento das principais políticas adotadas em alguns países do mundo, com base em cada um dos subsistemas de Longo (2007), parte-se para o estudo mais específico de um ponto da gestão de pessoas que tem sido amplamente discutido na modernização do setor público: a profissionalização dos dirigentes públicos.

3.3 A profissionalização dos dirigentes públicos em foco nas reformas do setor público

A profissionalização dos dirigentes tem sido um dos principais focos das reformas no setor público de diversos países (PUÓN, 2012; IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011; NAZAR, 2005). O fortalecimento dos dirigentes públicos é, segundo Figueroa (2002), um elemento fundamental para esses processos de transformação da gestão pública. Os dirigentes aparecem como elementos de condução e permanência dos processos de mudança. As reformas exigem a figura do dirigente (LONGO, 2003) e, segundo Puón (2012), essa deve ser uma pauta nas agendas de todas as administrações públicas.

Este fortalecimento e expansão dos dirigentes no setor têm origem, primeiramente, na transição do Estado para um Estado social com responsabilidade na prestação de serviço público. A necessidade de uma gestão pública mais transparente e eficiente demandava uma direção pública mais profissionalizada, capaz de atender a complexa atividade de administrar o público e responder as novas necessidades da sociedade (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2012). As crises, econômica e fiscal, também funcionaram como impulsionadores da generalização dessa classe. A restrição de recursos vivenciada pelos Estados trouxe o viés “eficientista” e a orientação à redução de custos. Para Longo (2007), esse viés e essa orientação podem ser muitas vezes discutíveis.

A profissionalização dos dirigentes auxilia na consolidação da gestão estratégica no setor público na medida em que proporciona o acúmulo das capacidades institucionais e a atemporalidade das políticas (BID, 2014). Conforme Figueroa (2002, p. 3):

La capacidad de los Directivos Públicos para liderar, conducir y dar permanencia a las estrategias de cambio, aparecen como uno de los elementos claves para el éxito de tales procesos de transformación, tanto desde el punto de vista teórico, como a la luz de la experiencia de países más desarrollados que han enfrentado el desafío de transformaciones profundas de sus servicios públicos.

Para Arantes (2010), os dirigentes públicos podem ser considerados como ocupantes de altos cargos do governo, vindo ou não da carreira pública, que possuem responsabilidade na direção das organizações públicas e no alinhamento dessas organizações às estratégias do governo, bem como na execução de políticas públicas.

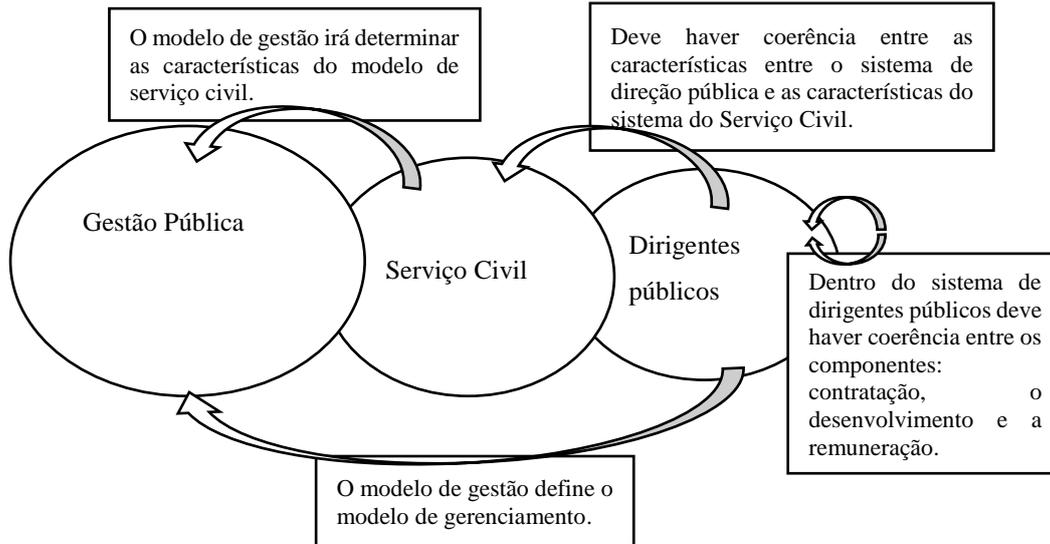
Arantes (2010) corrobora com a Carta Iberoamericana que considera os dirigentes públicos como ocupantes de cargos subordinados à função política e que exercem funções diferenciadas tanto dessa função política quanto das outras funções públicas:

Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos (CLAD, 2003, p. 26).

De acordo com a OCDE (2008), o dirigente “*verticalmente es una institución mediadora entre los políticos designados y los miembros del servicio civil, y horizontalmente es un mediador entre los diferentes ministerios o departamentos o agencias*”. São as gerências que orientam a prestação de serviço para a população, e é por meio delas que são orientadas e implementadas as políticas tanto econômicas quanto sociais. Para Figueroa (2002, p. 5, tradução da autora), os dirigentes públicos são “buscadores de certezas e redutores de ambiguidades”. Na ação de dirigentes públicos, deve-se levar em conta a otimização de recursos, além de demandas e custos sociais. Suas ações possuem consequências explícitas e implícitas, tendo grande impacto nas relações de poder dentro dos governos.

Figueroa (2002) faz uma reflexão sobre os dirigentes no setor público como um sistema que está inter-relacionado à gestão pública e aos serviços civis. O modelo de gestão pública determina as características do sistema de serviço civil, bem como do sistema de dirigentes. Além disso, deve haver coerência entre as características do serviço civil e dos dirigentes públicos, na medida em que ambos envolvem variáveis de contratação, desenvolvimento e remuneração. O modelo de gestão pública envolve variáveis como: tipo de administração, nível de descentralização, relação com clientes e participação e controle de cidadãos na gestão.

Figura 5 - Sistema Gestão Pública



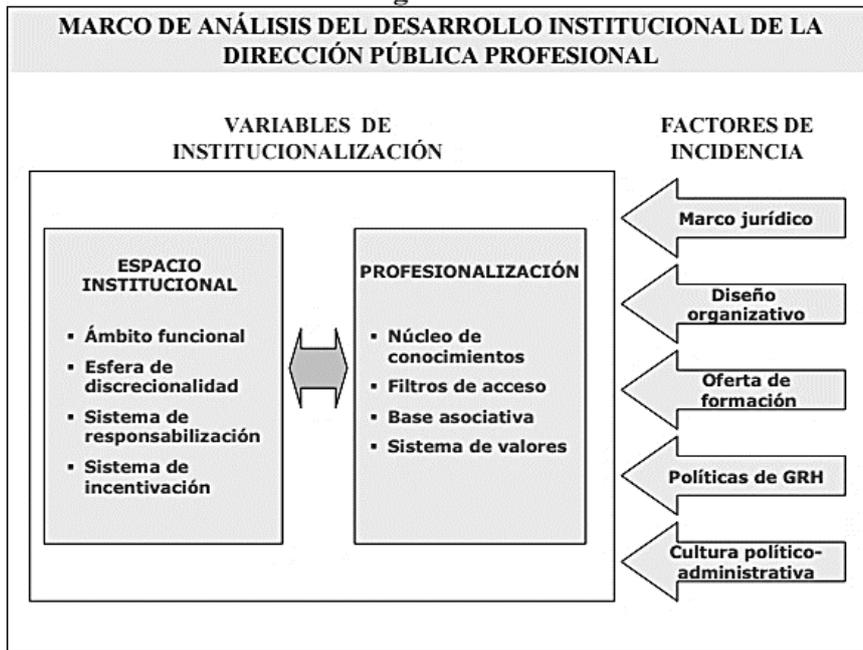
Fonte: adaptado de Figueroa (2002)

Longo (2007) utiliza os estudos de Moore (1995) para falar do dirigente como um “criador de valor público” atuante em três esferas da direção pública inter-relacionadas entre si. A esfera estratégica, a política e a operacional. A esfera estratégica abrange a produção e transformação de ideias na busca pela criação do valor público. Para isso, o dirigente deve atuar na esfera política em busca de parceria, apoio e legitimação. Por fim, deve organizar seus recursos na esfera operacional para conseguir alcançar os objetivos propostos.

Estudos como os de Kuperus e Rode (2008) reforçam essa ideia na medida em que abordam sobre a necessidade de elementos configuradores que viabilizem o desenvolvimento e a consolidação desses dirigentes no setor público. Puón (2012, p. 391, tradução da autora) fala sobre “a criação de entornos propícios para que as pessoas sejam capazes de dirigir de uma maneira melhor suas organizações, seu desempenho e diminuir os níveis de improvisação de corrupção”.

Longo (2006) propõe variáveis e fatores que incidam sobre a institucionalização e a profissionalização dos dirigentes. O autor acredita que essa institucionalização depende de variáveis internas e de fatores de incidência. A figura 6 mostra o marco teórico elaborado por ele para analisar o desenvolvimento institucional da direção pública:

Figura 6 - Marco teórico de desenvolvimento e institucionalização da direção pública.



Fonte: Longo (2006)

As variáveis de institucionalização relacionam-se à incorporação e à materialização de processos, elementos e estruturas na dinâmica de um sistema. Dois tipos de variáveis são identificados: o espaço institucional e a profissionalização (LONGO, 2006).

O espaço institucional representa aquilo que o sistema precisa para que os dirigentes públicos se desenvolvam e profissionalizem. Entre os requisitos que envolvem o espaço institucional estão o âmbito funcional, a discricionariedade, a responsabilização e o sistema de incentivos.

O âmbito funcional, para Longo (2006, p. 3), refere-se à:

identificación de una esfera específica de cargos que le estén atribuidos como propios. Esta identificación exige diferenciar, en el interior del sistema público, los cargos asignados a la DPP de aquellos que corresponderían a la dirección política de las organizaciones públicas, y para los cuales no resultarían exigibles los requisitos de profesionalidad de los primeros.

O requisito de discricionariedade envolve a ampliação da autonomia para a tomada de decisão dos dirigentes para que eles sejam responsabilizados perante o sistema político. Esse sistema reserva-se às decisões estratégicas e os dirigentes às decisões processuais que possibilitam a implementação das políticas públicas (LONGO, 2006).

Essa responsabilização demanda um sistema de controle e de prestação de contas. “Os controles próprios das funções de direção, coerentes com a existência do âmbito de discricionariedade referido, são preferencialmente os que operam sobre os resultados de atuação gerencial” (LONGO, 2003, p. 17; CLAD, 2003).

Diante da responsabilização dos dirigentes e da accountability (prestação de contas), Longo (2003) considera importante um sistema de recompensas, prêmios e sanções, relacionadas à avaliação de desempenho que possibilite o desenvolvimento desse controle. O regime de incentivos deve, no entanto, ser capaz de impossibilitar o exercício de práticas clientelistas ou que questões políticas se sobressaiam em relação às competências e ao desempenho.

A profissionalização, outra variável do espaço institucional trazido por Longo (2006), representa aquilo que o sistema oferece para o desenvolvimento dos dirigentes. Entre os atributos básicos dessa profissionalização estão um núcleo de conhecimento, um filtro de acessos, uma base associativa e um sistema de valores (LONGO, 2006).

O núcleo de conhecimento relaciona-se ao oferecimento de um ambiente propício para o desenvolvimento de conhecimentos especializados e de competências gerenciais. O filtro de acesso envolve a adoção de critério e etapas no recrutamento e nomeação de dirigentes. Segundo Longo (2006), o avanço da profissionalização é acompanhado por:

- a) la existencia de un repertorio de titulaciones sólidas y prestigiosas;*
- b) el uso flexible de las mismas en los procedimientos de acceso;*
- c) la capacidad para definir perfiles de competencias adecuados para el ejercicio de funciones directivas; y*
- d) el desarrollo de órganos, técnicas e instrumentos capaces de evaluar con independencia, rigor, flexibilidad y transparencia tales competencias.*

A base associativa e o sistema de valores trazem consigo a integração dos profissionais por meio da identificação de grupo e compartilhamento de valores. Esses requisitos reforçam a consolidação dos dirigentes como uma classe atuante na dinâmica pública (LONGO, 2006).

Por fim, o autor fala sobre os fatores que incidem sobre a institucionalização de uma direção pública que envolve o marco jurídico, o desenho organizacional, a oferta de formação, as políticas de gestão de pessoas e a cultura político-administrativa do sistema em questão.

De acordo com estudos feitos pela OCDE (2003) e por Figueroa (2002), as principais tendências da profissionalização de dirigentes públicos envolvem a

estruturação dos sistemas de direção, as formas de contratação, recrutamento, seleção e nomeação, bem como formas de desenvolvimento e retribuição, por meio da avaliação de desempenho, da remuneração e das políticas de mobilidade e capacitação.

Kuperus e Rode (2008) falam sobre a criação de estatutos e condições especiais de todas essas funções de gestão de pessoas no intuito de especializar o Sistema de Alta direção. A estruturação dos sistemas de direção passa pela diferenciação entre políticas direcionadas aos dirigentes públicos e aos outros servidores. Leis e estatutos são criados em diversos países, buscando maior flexibilização e responsabilização dessa classe, definindo seu papel próprio e característico no sistema político (OCDE, 2003).

Alessio (2017), ao falar sobre atributos e convergência nas reformas em curso no mundo todo, elenca aspectos e elementos constitutivos dos sistemas de alta direção, com base em diversos estudos. Esses aspectos podem ser observados no quadro 4.

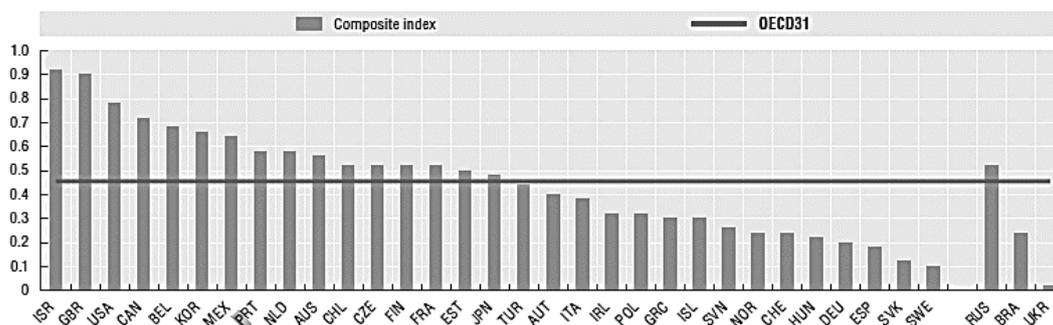
Quadro 4 - Atributos dos Sistemas de Direção

Atributo	Descrição
Gestão da alta direção	Sistemas de gestão centralizados ou descentralizados.
Formalmente instituído	Sistemas formalizados, definidos em legislação específica, ou reconhecidos por seu status de alta direção.
Tratamento distinto	Sistemas com regras distintas para o alto escalão ou regras comuns a todo o serviço civil.
Origem dos dirigentes	Sistemas com seleções abertas ou fechadas.
Estratégia de escolha	Sistemas de recrutamento e seleção baseados na aferição de competências gerenciais ou na combinação entre competências e decisão política.
Critérios de escolha	Ênfase em experiências anteriores e competências gerenciais.
	Formação generalista ou especialista. Crescente preocupação com a diversidade da seleção, de modo a permitir a entrada de minorias no alto escalão (tanto em termos de perfis profissionais, como de gênero e etnia).
Natureza das atividades	Dirigentes incumbidos de desempenhar exclusivamente responsabilidades gerenciais ou funções que combinam a atuação gerencial com o aconselhamento político.
Instrumentos de gestão	Uso de instrumentos de contratualização de resultados e tentativas de associá-los a políticas de promoção na carreira e/ou a mecanismos de premiação ou sanção.
	Adoção de instrumentos de avaliação e de remuneração baseados em pagamentos variáveis segundo o desempenho ou a competição de condições com o setor privado.
Mobilidade	Mobilidade interna e externa, debate que marca o <i>trade-off</i> entre sistemas com alta mobilidade interna, mas baixa atração de profissionais do mercado, e sistemas com alta mobilidade externa, mas dificuldade de manter os talentos no interior da administração.
Cultura comum	Sistemas orientados por uma cultura interna coesa ou baseados em inovações trazidas por profissionais externos, mas com orientação a resultados.
	Estratégias de treinamento e desenvolvimento com objetivos, em geral, relacionados ao desenvolvimento das competências gerenciais e à construção de uma cultura comum entre os dirigentes.

Fonte: Elaborado por Alessio (2017, p.42) a partir de Lafuente, Manning e Watkins (2012); Longo (2010; 2003); Peters (2010); Halligan (2010); Kuperus e Rode (2008); Shepherd (2007); Jimenez Asensio (2007, apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011); OCDE (2009; 2008; 2003).

Um estudo feito pela OCDE (2011) avalia a utilização de práticas de RH separadas para dirigentes públicos em diversos países membros da organização. As questões levadas em consideração para avaliar tal questão envolvem: a existência e a definição dos dirigentes como um grupo diferenciado do sistema político, o processo de identificação e o recrutamento de novos líderes, a ênfase no desempenho, o prazo de nomeação dos dirigentes, bem como a estruturação dos conjuntos de competências para o exercício do cargo. Na figura 7, podem ser observados os países que estão acima da média da OCDE.

Figura 7 – Utilização de práticas de RH separadas para dirigentes públicos, em nível central



Fonte: OCDE (2008)

Apesar de cada país estruturar e consolidar suas políticas e práticas direcionadas aos dirigentes públicos de uma forma, a partir de sua cultura administrativa, desenvolvimento histórico ou questões legais (OCDE, 2008), Kuperus e Rode (2008) abordam sobre tendências comuns que aproximam esses sistemas entre si.

A maioria inclui, em seu Sistema de Alta direção, os dirigentes de topo ao nível de Diretor Geral, Diretor e Chefe de Departamento. Os países têm seguido uma tendência de abordagem híbrida em relação aos sistemas, baseada em carreira e em posições (KUPERUS E RODE, 2008).

As formas de recrutamento tendem a ser baseadas em competências e considerar requerentes externos. No que se refere a competências, alguns países concentram-se em competências gerais de gestão, enquanto outros se concentram na visão estratégica e na liderança. Competências relacionadas à inovação e à multiculturalidade são consideradas em apenas alguns países. Ademais, há uma tendência em avaliações baseadas no desempenho, uma maior mobilidade entre organizações e departamentos e políticas de formação e desenvolvimento dos dirigentes (KUPERUS E RODE, 2008).

Assim como existem características comuns entre a profissionalização dos dirigentes públicos em diversos países do mundo, há, também, um compartilhamento de desafios encontrados por todos esses países na implementação e na consolidação dessa profissionalização diretiva.

Entre os principais desafios está a relação entre os dois elementos constituintes do sistema político: a política e a administração. As discussões concentram-se nas fronteiras entre um e outro, na prevenção de práticas clientelistas e na garantia de uma administração profissional. Segundo estudo feito pela OCDE (2008), o que se espera dos dirigentes

públicos é um comprometimento com o interesse e com o desenvolvimento do Estado e, ao mesmo tempo, respostas às demandas do governo eleito:

The senior management is expected to be committed to the interests of the State as such and to government by law, and not to the interest of a particular political government. At the same time however, they are expected to be responsive to the elected government and make sure reforms by the political government are fully implemented (OCDE, 2008, p. 69).

Ao abordar sobre os diferentes enfoques teóricos da relação entre política e administração, Carboni (2010) fala sobre a perspectiva de separação e contradição entre esses dois elementos vinda desde os estudos de Max Weber. No entanto, segundo a autora, tal perspectiva se evidenciou simplista e, na prática, não se sustenta. As reformas vivenciadas pelo setor público, sobretudo sob a influência da Nova Gestão Pública, trouxeram novas formas de enxergar essa relação, evidenciando sua complexidade:

[...] the relationship between politics and administration has been challenged and increasingly transformed to a more pragmatic-professional interaction between actors with potentially complementary contributions to successful policy-making. The new global setting and the effects of administrative reform have provided the opportunity to instil a more productive collaborative relationship at the heart of national governments in contemporary democracies (CARBONI, 2010, p. 105).

Essa relação remete, ainda, à tensão entre mérito e confiança. Madureira e Ferraz (2010) falam sobre os dois modelos que permeiam a seleção dos dirigentes públicos: o modelo baseado em mérito e o baseado em confiança política. No entanto, para os autores:

[...] na prática, a configuração das relações entre os actores políticos e os actores administrativos torna difícil a definição de uma fronteira clara entre a política e a administração, bem como a categorização estrita de um país como pertencente exclusivamente a um dos modelos referidos (MADUREIRA E FERRAZ, 2010, p. 52).

Baraona (2015), ao refletir sobre os dilemas inerentes da Direção Pública, fala ainda sobre sistemas híbridos nos quais parte do processo de nomeação é feito por uma entidade administrativa e outra parte por uma autoridade política, combinando, assim, critérios políticos e de mérito. Peters (2010) corrobora na medida em que considera que um modelo de dirigentes deve combinar níveis de disposição política e talento administrativo simultaneamente.

São inúmeras e diversas as visões dos autores sobre a relação entre política e administração. Segundo OCDE (2008, p. 69), essa relação é sujeita a tensões e as

administrações públicas nos países procuram lidar e minimizar essas tensões de diferentes maneiras, sem “haver acordo sobre uma única e melhor solução”.

Considerando que os objetos de estudos dessa pesquisa são Portugal e Chile, faz-se necessário um mergulho na realidade desses países no que se refere à modernização da gestão pública, às principais mudanças nas políticas de gestão de pessoas e, principalmente, à dinâmica de profissionalização dos dirigentes públicos de cada uma delas para se atingir os objetivos propostos.

3.4 A administração e os dirigentes públicos portugueses

O advento da democracia em Portugal, em 1974, impulsionou os primeiros passos para uma tentativa de reforma na administração pública portuguesa, buscando a democratização e o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, as mudanças foram pequenas e pontuais. Apenas a partir da década de 1980, emergiram iniciativas maiores de reforma que modificavam o paradigma da administração portuguesa (ARAÚJO, 2005).

As mudanças a partir das décadas de 1980 e 1990 concentraram-se na simplificação de procedimentos e na desburocratização da administração pública. A influência da nova gestão pública orientava as mudanças em direção à aplicação de princípios da gestão privada como solução da ineficiência da burocracia (CARDOSO, 2012). De acordo com Madureira (2015), medidas como as parcerias público-privada, a introdução da gestão por objetivo e da avaliação por desempenho e a modificação dos vínculos e das regras para os funcionários públicos marcaram a reforma:

[...] esse período foi marcado pela introdução das privatizações, pela empresarialização da lógica administrativa, pelas tentativas de desburocratização e de proximidade e transparência na relação entre a administração e os cidadãos, pela convergência de regimes laborais e pela reestruturação da administração pública central (MADUREIRA, 2015, p. 558).

Diante da necessidade de modernização da gestão pública, os governos portugueses passam a adotar medidas de reorganização e reestruturação do aparato administrativo. Entre essas medidas estão o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e, posteriormente, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) (ROSA, 2012).

O PRACE tinha como objetivos a modernização das organizações públicas, a melhora na prestação de serviços e a aproximação da administração central aos cidadãos. Para isso, as ações estratégicas estabelecidas giraram em torno de reduzir e racionalizar as estruturas do Estado. O PREMAC representa um programa do governo seguinte, similar ao PRACE, que visa à eliminação de estruturas sobrepostas e à redução no número de organismos públicos portugueses (MADUREIRA, ASENSIO, RODRIGUES, 2013; ROSA, 2012).

Para Teixeira (2012) e Madelino, Mozzicafreddo e Matos (2015), toda essa dinâmica de modernização e reestruturação, somada à competitividade, trazida pela Nova gestão pública, tem influenciado nas políticas de gestão de pessoas da administração pública em Portugal. A gestão de pessoas passa a ser orientada por uma flexibilização nas condições de trabalho, pela redução de classificações de postos de trabalho e pela introdução de mecanismos facilitadores de cessação de contratos, seja por mau desempenho seja por inexistência de necessidade.

Considerando essa influência, em cada subsistema de Longo (2007), uns mais do que outros, houve mudanças e a adoção de novas políticas. O principal marco para a dinâmica da gestão de pessoas portuguesa foi a introdução da Lei 12^a/2008 que, para Madelino et al (2015, p. 68), “definiu e regulou os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”.

No que se refere aos regimes de contratação e de vinculação, a administração pública portuguesa deslocou-se de um modelo, exclusivamente baseado em carreira, com regulação uniforme, vitalícia e rígida, para um modelo baseado na vinculação do emprego (Nunes, 2009). Nuno (2010) fala sobre a alteração nos regimes de vinculação de um regime de nomeação para regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, vindo a “diminuir a estabilidade e continuidade do vínculo” laboral. Para Madelino et al (2015, p. 70):

Do exposto pode concluir-se que, ao longo de duas décadas, a relação jurídica de emprego público registrou uma completa alteração, evoluindo do modelo carreira para o modelo emprego, com a conseqüente mudança na cultura organizacional do Estado.

Há uma aproximação do regime laboral comum. A tendência de privatização das relações laborais busca, segundo Teixeira (2012), atingir os objetivos de eficiência, eficácia e economia trazidos com as reformas.

Em relação aos regimes de recrutamento e de seleção de funcionários públicos, não houve grandes mudanças. Alguns princípios foram introduzidos buscando romper com o caráter rígido e moroso e valorizar questões relacionadas a competências. No quesito utilização de tecnologias de informação, Portugal ocupa uma posição de destaque. Uma mudança significativa desse subsistema é na flexibilidade de fixação de remuneração durante o processo de recrutamento (NUNES, 2009).

No que concerne à avaliação de desempenho, tem-se o Sistema Integrado de Avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP). Esse sistema vai em direção à gestão por objetivos, alinhando as ações de todos os envolvidos nessa direção. Os eixos influenciadores da adoção desse tipo de sistema foram a própria necessidade de introdução de avaliações e a necessidade de valorização e de formação dos funcionários públicos.

O SIADAP foi consolidado em 2004 e sofreu alterações em 2007 com a Lei 66-B/2007. Como foi inicialmente concebido, o SIADAP é constituído por três subsistemas que funcionam como cascatas, estando inter-relacionados entre si. O SIADAP 1, avaliação dos serviços, o SIADAP 2, avaliação dos dirigentes, o SIADAP 3, avaliação dos trabalhadores.

Em sua pesquisa sobre os efeitos da avaliação de desempenho nos trabalhadores portugueses, Lopes (2010) lista os pontos fortes que apareceram nas suas entrevistas. Esses pontos relacionam-se à avaliação de competências, maior controle sobre os trabalhadores, reflexão sobre os objetivos de todos os níveis, força a reflexão acerca do conteúdo funcional, à melhoria na prestação de serviço, entre outros. Por outro lado, a pesquisa também mostra os pontos fracos do SIADAP que envolvem a desconexão entre teoria e prática, a desunião entre equipes de trabalho, a morosidade no processo, a inexistência de mérito, devido aos sistemas de quotas que permitem apenas determinada porcentagem da equipe atingir níveis elevados de desempenho, a falta de relação com a valorização na carreira, a má definição dos objetivos, a exagerada ênfase no resultado, entre outros.

Madureira (2015) aborda sobre a dificuldade em alcançar um consenso sobre os efeitos do SIADAP na administração pública portuguesa, no desempenho e na motivação dos trabalhadores, na identificação das necessidades reais de formação e na neutralidade das avaliações. O autor reflete sobre as vantagens na manutenção de um sistema que, na prática, não se mostra adequado à realidade:

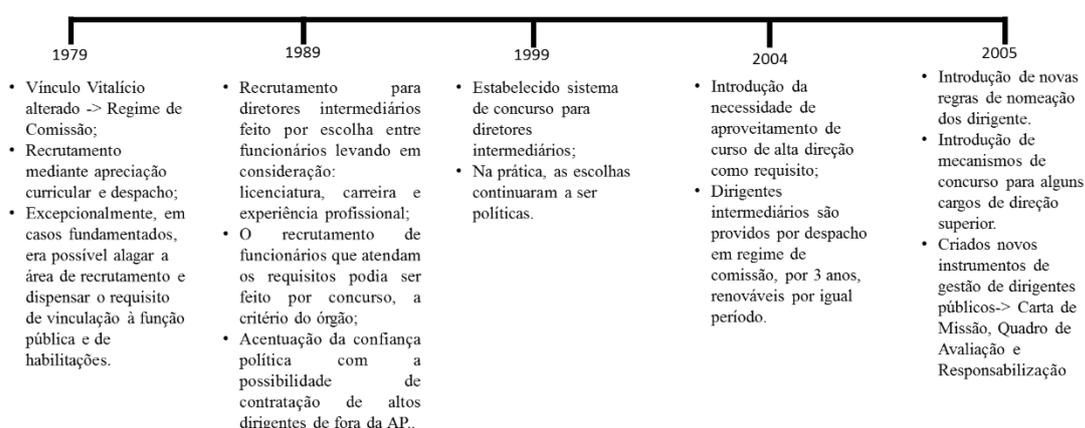
Não obstante, o que atrás foi exposto é elucidativo no sentido de nos poder levar a concluir que um sistema de avaliação do desempenho individual mal aplicado, desprovido de conhecimento da cultura organizacional em que se aplica e percebido como ostensivamente agressivo pela maioria dos avaliados, não só não ajudará a implementação de uma cultura de responsabilização na Administração como poderá ser fundamental na sua inviabilização (MADUREIRA, 2015, p. 191).

No que se refere aos dirigentes públicos, os processos de reforma vivenciados ao longo dos tempos pela administração pública portuguesa influenciaram nas mudanças do estatuto dos dirigentes e, conseqüentemente, na dinâmica de seleção, gestão e avaliação dessa classe.

Ferraz (2008) aborda sobre essas mudanças a partir de 1979 com a aprovação da lei 191/79. Segundo o autor, essa lei alterou o vínculo vitalício dos dirigentes públicos, passando para um regime de comissão de serviço. Em 1989, o decreto 323/89 acentua a confiança política como marca na seleção dos dirigentes na medida em que possibilita a contratação de altos dirigentes fora da administração pública. Em 1999, apesar de ser estabelecido o procedimento concursal para diretores intermediários, a prática mostrou-se diferente e as escolhas continuavam a ser políticas (FERRAZ, 2008).

A partir dos estatutos de 2004 e 2005 (Lei 2/2004 e Lei 51/2005), introduziu-se uma nova prática de nomeação e iniciou-se a profissionalização dos dirigentes públicos (FERRAZ, 2008). A figura 8, elaborada pela autora dessa dissertação com base no autor, mostra as mudanças sofridas pelo estatuto:

Figura 8—Mudanças nos estatutos dirigentes públicos portugueses



Fonte: Adaptado de Ferraz (2008)

O estatuto ainda é modificado pelas Leis 64/2011 e 128/2015 que evidenciam, em geral, que os dirigentes superiores, com exceção dos dirigentes de órgãos de apoio à

presidência, forças armadas, administrativos ligados à saúde, ministério de negócios estrangeiros e dirigentes integrados em carreiras, passaram a ser selecionados por concurso, organizado por uma Comissão independente, denominada Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP) (FERRAZ, 2012; BILHIM, 2014).

Para Bilhim (2012a, p. 2), a CReSAP é uma entidade autônoma do governo responsável “pela introdução da meritocracia na estrutura da Administração Central do Estado (direções-gerais e subdiretores gerais, presidente e vogais de institutos públicos) através da introdução de procedimentos concursais isentos [...]”. A Comissão organiza e efetua os concursos para dirigentes superiores e elabora pareceres de avaliação curricular e competências de dirigentes intermediários (BILHIM, 2012b). De acordo com Soriano e Bilhim (2013, p.6):

A partir de ahora, como iremos, viendo detenidamente, se quebra el monopolio de la designación al encargarse a esta Comisión la selección. Esta selección ha de estarmotivada. La motivación responde a criterios reglados previamente conocidos y contrastados (son docepreviamente publicitados en la red y que figuran en el Portal de la CReSAP) y cuya aplicación comienzaprecisamente por la propia autoevaluación que se haga a sí mismo el candidato sobre la base de aplicar setales criterios.

A necessidade de abertura de uma vaga de direção é identificada e, a partir daí, são estabelecidos os critérios aplicáveis na seleção, isto é, é feita a definição do perfil a ser selecionado. Entre os critérios estão: capacidade 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 (BILHIM, 2012b).

Figueiredo e Tavares (2006) falam sobre a exigência de uma formação específica para o exercício dos dirigentes públicos no país. Segundo os autores, esses cursos de formação, oferecidos pelo Instituto Nacional de Administração (INA), abrangem áreas e funções dos dirigentes públicos tais como: avaliação, fiscalização, negociação, estratégia, gestão por objetivo, ética, políticas públicas, entre outros.

Entre outras mudanças trazidas com as alterações do estatuto ao longo dos anos, está a forma de avaliar os dirigentes. Como já abordado, uma das dimensões do SIADAP é a avaliação de dirigentes. Nesse âmbito, apesar da introdução de novos princípios no estatuto dos dirigentes, os dirigentes ainda não são responsabilizados pelo seu

desempenho. Há uma fragilidade nessa avaliação que impossibilita a mudança de paradigma da administração pública portuguesa (MADUREIRA, 2008).

Madureira (2011, p. 47) enfatiza a importância de uma relação entre os objetivos de cada dirigente e as consequências do cumprimento ou não desses objetivos:

Para que o SIADAP possa funcionar de forma harmoniosa, na avaliação do desempenho de dirigentes e funcionários deverão então ser expressos com rigor, quais os direitos e deveres de cada um, quais os objectivos, metas e indicadores de desempenho, mas também quais as consequências reais do mérito ou do falhanço. Só assim a moralização e a produtividade da Administração Pública poderão ser asseguradas no contexto da reforma administrativa.

De forma geral, para Madureira (2015), o que houve em Portugal, tanto nas ações que envolvem a gestão de pessoas quanto nas que envolvem os dirigentes públicos, foi a institucionalização de medidas orientadas ao corte de despesas públicas, sem haver avaliação das medidas adotadas com a reforma de maneira a verificar o impacto no funcionamento da administração pública portuguesa. Há uma tendência de orçamentalização da gestão de pessoas no setor público e, “incontestavelmente”, a redução dos trabalhadores no setor (NUNO, 2010; NUNES, 2009).

3.5 A administração e os dirigentes públicos chilenos

O Chile tem sido marcado, desde o início dos anos 1990, por um bom desempenho econômico e por um fortalecimento de suas instituições. Desde o fim da ditadura e com a abertura democrática, um processo de modernização do Estado tem impulsionado o desenvolvimento econômico e social no país (LLANO, 2014).

As reformas promovidas no país sofreram grandes influências da Nova gestão pública. São caracterizadas por programas orientados para o enfrentamento da crise financeira do Estado. Segundo Marini (2002), os fatores que pressionaram mudanças a partir dos anos 1990 foram a dívida social, a complexidade das demandas sociais, a partir da democratização do Estado, e a necessidade de melhoria na prestação de serviços. Os desafios da reforma envolviam redesenho institucional, descentralização, modernização, participação e transparência (FIGUEROA, 2002).

Para Silva Durán (2011), a reforma Chilena dividiu-se em três gerações. A primeira geração, influenciada pela crise dos anos 1970, concentrou-se no tamanho e no

custo de Estado. As discussões giravam em torno do que deveria ser feito para a redução dessas variáveis, garantindo, assim, maior e mais rápido crescimento econômico.

A segunda geração foi marcada pelo fortalecimento da ideia de modernização da administração pública por meio da criação de novos organismos e de políticas sociais e de qualidade das instituições. A terceira geração abordou, principalmente, a institucionalização de tecnologias de informação e comunicação, e de valores como transparência e probidade, além de enfatizar na qualidade dos serviços e no melhoramento da gestão de pessoas (SILVA DURÁN, 2011; MARINI, 2002).

Outro impulsionador para o processo de modernização da gestão pública chilena foi a intensa corrupção envolvendo a elite política. A partir dos casos de corrupção, foi feito um pacto político entre governo e oposição que instituía várias medidas de modernização pública (VELARDE, 2011). Esse Acordo, firmado em 2003 e denominado “*Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”, visava à introdução da eficiência e à eficácia no setor público do país de forma a responder as demandas da sociedade (BAU AEDO, 2005).

Ainda em 2003, foi aprovada a Lei número 19.882, *Ley de Nuevo Trato Laboral* –LNTL. As mudanças trazidas pela LNTL iam desde a implementação de inovações nas políticas de gestão de pessoas e no desenvolvimento dessa área como um sistema integrado até a adoção de um sistema de incentivos por equipe de trabalho, em contrapartida ao incentivo individual vigente e da criação do Sistema de Alta direção pública (SADP) (LLANO, 2014):

[...] (A LNTL) dio origen a una nueva institucionalidad del servicio civil, creó un novedoso sistema de alta gerencia pública que introducía el principio meritocrático para el acceso a cargos de confianza y extendió la concursabilidad en los segmentos administrativos de primer y segundo nivel jerárquico. De ese modo, las innovaciones recién comenzaban a implementarse y, si bien los resultados eran aún muy incipientes, empezaban a sentarse las bases para el desarrollo de un sistema integrado de gestión de los recursos humanos (LLANO, 2014, p. 3).

Mediante a aprovação da LNTL, criou-se um órgão responsável pela gestão do serviço civil, a Direção Nacional de Serviço Público (DNSC). A DNSC é um organismo que participa da formulação de políticas de gestão de pessoas estratégicas do governo. Sua gestão é feita por meio da Subdireção de Alta Direção Pública e de desenvolvimento das pessoas. Essa direção compartilha funções relacionadas à gestão de pessoas com a Direção de orçamentos do Ministério da Fazenda (DIPRES), que pode interferir em

questões de política salarial e definição de estruturas e controle de gestão (LLANO, 2014; VELARDE, 2011).

O planejamento de pessoal, na administração pública chilena, é alimentado por um sistema de metas e resultados, considerado bem estruturado. Fica a cargo da DIPRES a gestão da força de trabalho e o desenho ou redesenho organizacional (LLANO, 2014).

A estrutura dos cargos é definida por lei, o que traz, segundo Llano (2014), uma rigidez à gestão da força de trabalho. A adequação de novos serviços torna-se difícil e, diante disso, mecanismos de contratações flexíveis são utilizados para atender às novas demandas das organizações públicas.

A LNLT trouxe mudanças também no ingresso à carreira pública. Em busca do fortalecimento do mérito no acesso e na qualidade dos processos de recrutamento, foi implementado um sistema que prevê a realização de concurso para o ingresso na carreira, para a promoção e para o preenchimento de vagas de direção intermediária (LLANO, 2014).

Outro subsistema enfatizado com a modernização pública no Chile foi a gestão por desempenho. Houve um foco no reconhecimento do desempenho dos servidores por meio de um sistema “objetivo, transparente e informado” (BANCO MUNDIAL, 2008). São aplicados instrumentos complementares de avaliação institucional, coletiva e individual que “potencializam a avaliação e reduzem seus custos habituais” (VELARDE, 2014, p.35, tradução da autora; LLANO, 2014).

A questão do incentivo, vinculada ao desempenho, é um dos pontos que o Chile mais evoluiu. Como mecanismo de gerenciar esse desempenho, foram criados incentivos monetários que estão associados ao alcance dos objetivos propostos. Todavia, segundo os autores, uma das críticas recebidas pela avaliação é na definição de indicadores e metas consideradas fáceis. Os incentivos variáveis são percebidos como fixos, já que as metas vinculadas a ele são de fácil alcance. Dessa forma, as funcionalidades dos estímulos de rendimento são desvirtuadas (LLANO, 2014).

Na percepção de Casetti (2011, p. 122), a forma como o sistema é estruturado possibilita a “ocorrência de comportamentos oportunistas”, visto que os incentivos são distribuídos de maneira igual para todos os funcionários. De toda forma, segundo a autora, mesmo com suas limitações, os instrumentos de gestão por desempenho têm contribuído para uma melhora nos processos das organizações públicas.

No que se refere às políticas direcionadas aos dirigentes públicos, a reforma chilena trouxe a separação entre o sistema de carreira para funcionários públicos e para

dirigentes. Essa separação foi estratégica por possibilitar o direcionamento de ações em determinado seguimento, no caso os dirigentes, evitando maiores reformas no sistema como um todo (VELARDE, 2011).

Antes da implantação da Lei 19.882, o cenário que se encontrava no país era um excessivo poder do governo nas nomeações e nas contratações públicas. A seleção de funcionários baseada, essencialmente, em critérios políticos abria espaço para ocorrências de práticas clientelistas no setor público chileno (REHREN, 2002).

A partir de 2003, com a LNTL, implementou-se o Sistema de Alta Direção pública com objetivo de estabelecer critérios de mérito na seleção de dirigentes públicos e diminuir a discricionariedade política (MENDEZ, 2015). A implementação do SADP passou pela elaboração legal dos serviços que estariam incluídos como “alta direção”, pela construção de perfis para seleção de candidatos e pelo desenho do processo de recrutamento e seleção desses dirigentes (VELARDE, 2011).

A ideia é equilibrar princípios de mérito com governabilidade democrática. O sistema enfatiza o mérito sem acabar com os cargos de confiança do governo (BAU AEDO, 2005). O mérito seria garantido pelo concurso público que é aberto ao primeiro e segundo nível hierárquico e a governabilidade seria garantida pela permissão “*al presidente tanto a elegir discrecionalmente entre las ternas, cuaternas o quinas propuestas por el órgano de selección (el Consejo de Alta Dirección Pública o Comité de Selección, según el nivel jerárquico) como a remover al ocupante en el momento que estime conveniente.*” (LLANO, 2014, p. 8).

A responsabilidade pela gestão do sistema é do Conselho de Alta Direção pública (CADP). O Conselho é um organismo autônomo ao governo que funciona de forma articulada com a DNSC. As funções do Conselho envolvem o acompanhamento das etapas de seleção além da proposição de medidas de melhoria do sistema para a Direção de Serviço Civil. Costa e Waissbluth (2007, p. 8) consideram a função de propor melhoria para a DNSC um fator limitante do Conselho na medida em que restringe suas atribuições:

la palabra “proponer” [...] y su carência de atribuciones, debilitan significativamente la posición del Consejo respecto a la DNSC, pues tiene la responsabilidad política sobre el Sistema pero ninguna herramienta para su perfeccionamiento.

O processo de recrutamento e seleção é confidencial e não discriminatório. Após a seleção, são elaboradas listas com três ou cinco melhores candidatos para escolha final

pela autoridade política – Presidente ou Ministro, dependendo do nível do cargo a ser preenchido (ALESSIO; PACHECO, 2013).

O SADP institui o recrutamento e a seleção dos cargos de alto escalão por via de processo seletivo, público e aberto, amplamente divulgado, com base em competências técnicas e comportamentais. O primeiro passo para o processo é a definição de um perfil a ser selecionado. Esse perfil é elaborado pela autoridade competente do órgão solicitante e aprovado pelo Conselho (LLANO, 2014; COSTA; WAISSBLUTH, 2007).

A definição de perfil é uma etapa do processo de seleção dos dirigentes que possui certas divergências. Estudos, como o de Costa e Waissbluth (2007), mostram que há um conflito entre o que os Ministérios consideram como um perfil ideal e com o considerado pelo Conselho. Para os ministérios, é importante um perfil mais específico, com conhecimentos da realidade pública. Para o Conselho, o perfil deve ser mais genérico, orientado para questões gerenciais e estratégicas. Sendo assim, há uma dificuldade em alcançar um consenso na definição do perfil dos dirigentes.

Segundo Velarde (2011), o recrutamento envolve um processo aberto, online, com participação de empresas privadas e o desenvolvimento de modelos de desempenho acordados entre os gerentes e os ministros. Os candidatos primeiramente são avaliados em relação aos requisitos mínimos para candidatura e, posteriormente, são avaliados pelas suas competências. A avaliação de suas competências é feita por meio de análises curricular, gerencial e psicolaboral e entrevistas (CASTRO, 2015; ALESSIO, 2013).

Após serem nomeados, os dirigentes passam a fazer parte de sistema de avaliação e desenvolvimento acompanhado e administrado por uma área do DNSC. A avaliação e a gestão do desempenho de cada dirigente são consideradas pontos fundamentais na consolidação e no fortalecimento do sistema (PEFTOULOGLOU, 2015).

A avaliação é feita por meio de um Convênio de desempenho a partir de três pontos: desempenho institucional, individual e coletivo (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011). Os principais conteúdos desse convênio são as funções estratégicas do cargo, os desafios contidos no perfil de seleção, os objetivos relacionados à gestão de pessoas da instituição e os objetivos operacionais (PEFTOULOGLOU, 2015). Segundo Baraona (2015), o sistema de alta direção pública possui um enfoque contratualista, dessa forma, a avaliação dos dirigentes busca monitorar o exercício da gestão, associando uma remuneração variável ao cumprimento dos objetivos estipulados.

No entanto, os Convênios de desempenho dos dirigentes vêm sofrendo algumas críticas em relação a seu funcionamento. Assim como na gestão de desempenho dos

funcionários, a fixação de metas de fácil alcance desvirtua a avaliação dos dirigentes. O cumprimento das metas supera os 90%, dificultando a identificação dos dirigentes que fazem uma boa gestão dos que não a fazem (BARAONA, 2015, p. 5).

Vários avanços foram registrados no que se refere à modernização do serviço público chileno. Há uma estratégia do DNCS em consolidar a descentralização da gestão de pessoas, com o aprimoramento das capacidades de gestão nos níveis diretivos. Ademais, ampliou-se a transparência, a meritocracia e a abertura no recrutamento e no acesso a postos profissionais e o desempenho do governo e a confiança na administração pública aumentaram. No entanto, políticas e práticas direcionadas a determinadas funções de GRH ainda precisam ser aprimoradas (LLANO, 2014).

Em relação aos SADP, os avanços são reconhecidos, principalmente no sentido da introdução do mérito como critério para entrada no setor público. Conforme Rebollo (2014, p. 36), *“el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos que intervienen en la selección es, sin duda, uno de los aprendizajes fundamentales que emergen de la experiencia chilena”*. Apesar disso ainda existem aspectos que precisam ser aprimorados. Segundo Baraona (2015), ainda existem tensões entre mérito e confiança, principalmente no que se refere à desvinculação dos dirigentes a partir das mudanças de governo. Há um alto nível de desvinculações no sistema, o que dá abertura à nomeação de dirigentes provisórios, prejudicando a credibilidade do sistema. Ademais, para o autor, o Chile precisa investir mais no desenvolvimento desses dirigentes e na ampliação de sua extensão.

A partir do exposto, o capítulo seguinte apresenta os procedimentos metodológicos que orientaram a pesquisa e as características do estudo.

4 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos de uma pesquisa representam os caminhos utilizados pelos pesquisadores para alcançar os objetivos que foram estabelecidos. Para analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos, optou-se por uma abordagem qualitativa, com utilização de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos.

4.1 A escolha do método

O objetivo da presente pesquisa é analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos. Diante disso, a opção foi pela pesquisa de natureza qualitativa. A escolha por essa perspectiva deu-se pela possibilidade que esse tipo de pesquisa fornece na compreensão do fenômeno como um todo (REY, 2005; GODOY, 1995). Segundo Creswell (2010), as investigações qualitativas possibilitam a utilização de múltiplos métodos, interativos e humanísticos e fornecem uma visão completa sobre o objeto. Sua abertura e flexibilidade possibilitam uma imersão no contexto que está sendo estudado e uma adequação a ele (MARCONI E LAKATOS, 2011).

O estudo qualitativo representa uma tentativa de compreensão detalhada dos significados e características apresentadas pelos entrevistados, em um nível impossível de ser quantificado (SILVA, 2010). Esse tipo de pesquisa inicia-se com um conjunto de conceitos e ideias mais amplos que vai se consolidando a partir do processo de coleta de dados (BRYMAN, 1989). Este estudo aproxima-se da perspectiva trazida por Bryman (1989). Iniciou-se com conceitos e ideias amplas sobre gestão de pessoas no setor público. Com o passar dos estudos e da coleta de dados, tanto por meio de análise documental quanto por meio de entrevistas, as ideias tornaram-se mais robustas e foi possível consolidar os conceitos.

Chizzotti (2006, p. 28) acredita que “o termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível”. Procura-se obter dados descritivos do fenômeno a partir da visão das pessoas envolvidas nele, o que possibilita a compreensão e a descrição do fenômeno (GODOY, 1995).

O caráter descritivo desta pesquisa dá-se em função da busca pela abrangência com precisão das características das políticas desenvolvidas pelos países escolhidos para o setor público (SELTIZ, 1974) e pelo objetivo de descrevê-las em detalhe a partir da realidade dos envolvidos, tentando descobrir suas características e descrever os elementos que o compõe (BAILEY, 1992; TRIVIÑOS, 1987).

Assim, o presente estudo é qualitativo descritivo uma vez que o que se propõe é analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos, descrevendo os elementos que compõem o fenômeno, reconhecendo sua complexidade e a presença de interfaces que o caracterizam.

4.2 A escolha dos países

A escolha pelos países a serem analisados envolveu um estudo sobre a gestão de pessoas em vários países do mundo. As principais fontes utilizadas foram os relatórios da OCDE e do BID que abordavam sobre o assunto.

Após um estudo sobre as experiências internacionais em gestão de pessoas, definiu-se que os países a serem pesquisados seriam Portugal e Chile. A definição por Portugal deu-se pelo destaque em relação à sua gestão de pessoas estratégica, estando na sexta posição. O acesso a contatos e a facilidade com a língua falada no país foram critérios utilizados na definição do país como objeto de pesquisa.

A opção pelo Chile deu-se, principalmente, por ele ser o único país da América Latina que se encontra no ranking de gestão de pessoas estratégica da OCDE (2011). Ademais, considerando os estudos de Velarde, Lafuente e Sanginés (2014), sobre desenvolvimento no serviço civil, conforme figura 3, página 37, o Chile e o Brasil são os países da América Latina que possuem uma função pública mais estruturada. O Chile destaca-se em relação ao Brasil no que se refere ao desenvolvimento da administração pública na última década.

Ademais, conforme ranking da OCDE (2011), figura 7, página 49, ambos os países estão acima da média da OCDE no que se refere à utilização de práticas diferenciadas para dirigentes públicos, o que dá indícios de uma profissionalização diretiva mais consolidada e institucionalizada.

A partir daí, iniciou-se a busca por contatos de pessoas envolvidas com a gestão de pessoas no governo federal/central de cada um deles. A busca por essas foi feita nos sites dos governos, sites que falavam sobre o assunto, redes sociais (*linkedin e facebook*)

e dos próprios relatórios da OCDE e do BID, que, em alguns casos, possuíam determinados nomes de pessoas chave.

No Chile, inicialmente, foram entrevistados dois pesquisadores que atuam com políticas de gestão pública no país. Além de fornecerem informações importantes sobre as políticas no Chile, esses profissionais indicaram servidores que poderiam ser contatados para entrevista. Nesse sentido, foram contatadas 19 pessoas envolvidas com a gestão de pessoas no setor público. Dessas pessoas, obteve-se o retorno de 10 que participaram da coleta de dados.

Em Portugal, o primeiro contato foi feito pelo próprio site do governo. Na opção de contatos, foram enviados e-mails para a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, a Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa. Paralelo a isso, iniciou-se uma busca por acadêmicos e professores portugueses ou brasileiros com relações em Portugal que pudessem auxiliar em indicações. Foram enviados e-mails com a apresentação do projeto, dos objetivos e solicitação de encontros para coleta de dados para 17 pessoas. Obteve-se retorno de quatro pessoas. Durante a coleta de dados, era solicitada a indicação de profissionais que tivessem experiência na área de recursos humanos e que pudessem contribuir para a pesquisa. Dessa forma, foi possível entrar em contato, agendar e realizar mais duas entrevistas, totalizando 6 entrevistas realizadas no país.

Em síntese, com base na análise de diversas experiências internacionais em gestão de pessoas no setor público, os países escolhidos para pesquisa foram Chile e Portugal. Foram contatadas 36 pessoas nos dois países. No entanto, devido à falta de disponibilidade, e-mails não respondidos ou pessoas que não atuavam mais na área, foram feitas 16 entrevistas.

4.3 O levantamento das informações

Após a definição dos países a serem estudados, foi feita a definição do formato de levantamento de dados. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é um terreno que reúne diversas práticas interpretativas, entre elas a entrevista, a pesquisa documental, as trajetórias e história de vida, a pesquisa ação, observação participante, etnografia e grupo focal.

Neste estudo, a opção foi pela utilização da técnica de entrevista semiestruturada e análise documental. O levantamento de informações por meio de entrevistas permite

um “mergulho em profundidade” na realidade que está sendo estudada, possibilitando a coleta de “informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo” (DUARTE, (DUARTE, 2004, p. 215).

Gemignani (2014) entende a técnica de entrevista como um processo ativo em que pesquisador e pesquisado participam juntos de uma construção de significados. É o processo de interação social entre ambos que possibilita a obtenção de informações intensas e contextualizadas que permitem o conhecimento sobre atitudes, sentimentos, práticas e valores do objeto de pesquisa (DUARTE, 2004; ROSA; ARNOLDI, 2006).

Sendo assim, as entrevistas foram realizadas, *in loco*, com funcionários responsáveis pela gestão de recursos humanos no governo federal de cada país, além de acadêmicos que estudam o setor público e a gestão de pessoas. O roteiro de entrevista que guiou a conversa com os pesquisados pode ser consultado no Apêndice A.

As entrevistas foram feitas com 16 pessoas e, para preservar a identidade delas e manter a confidencialidade dos dados, optou-se por não identificar o cargo que cada entrevistado ocupa. Para caracterizá-los, foi informado o departamento ou a função de cada um deles, conforme quadro 5:

Quadro 5 - Informações sobre os entrevistados

País		Descrição
Chile	01	Acadêmico da Universidade do Chile
	02	Sindicato dos servidores públicos do Chile.
	03	Acadêmico da Universidade Alberto Hurtado
	04	Servidora pública da subdireção da Alta direção pública do Chile.
	05	Servidor público da subdireção de gestão e desenvolvimento de Pessoas do Chile.
	06	Servidor público da diretoria de formação para liderança pública do Chile.
	07	Servidor público da Receita Federal que possui forte atuação em gestão de pessoas do Chile.
	08	Acadêmico Universidade de Santiago de Chile
	09	Consultor do BID que atua no governo do Chile.
	10	Acadêmico da Pontifícia Universidade Católica do Chile
Portugal	01	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
	02	Direção Geral da Administração e do Emprego Público e acadêmico
	03	INA - Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
	04	Acadêmico da Universidade de Lisboa
	05	Acadêmico do Instituto Superior de Economia e Gestão
	06	Atuou na direção de recursos humanos na administração pública, consultor em recursos humanos e acadêmico

Fonte: elaborado pela autora da pesquisa

Além das entrevistas, outra fonte de levantamento de dados foi a análise documental. A pesquisa documental, para Godoy (1995, p. 21), possibilita “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares”. Os documentos são fonte natural de informação e retratam o contexto no qual foram criados. Foram analisados os documentos, políticas e regimentos internos relacionados aos processos de GRH (Apêndice B).

4.4 O método de análise dos dados

A análise de dados foi feita a partir da análise de conteúdo que tem como objetivo compreender detalhadamente o sentido, o conteúdo e as significações implícitas ou explícitas das comunicações (CHIZZOTTI, 2006). Por meio dela, foi analisado o processo de comunicação durante as entrevistas, a partir de procedimentos sistemáticos de descrição das mensagens que foram passadas pelos entrevistados (BARDIN, 2006).

A análise de conteúdo contempla um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que “pode ser uma análise dos significados (exemplo: análise temática), embora possa ser também uma análise dos significantes (análise léxica, análise de procedimentos)” (BARDIN, 2006, p. 32).

Para Bardin (2006), duas finalidades podem estar relacionadas à análise de conteúdo. A primeira envolve a sua função heurística, ou seja, a possibilidade de descobrir o que está por trás do conteúdo manifestado. A segunda envolve a verificação de questões que servem como diretrizes e que recorrerão ao método de análise sistemática para serem confirmadas ou não.

No que tange à pesquisa, após a realização das entrevistas, todas foram transcritas. Assim como mencionado no item anterior, a fim de preservar a identidade dos entrevistados, durante a análise dos dados, eles foram identificados com a sigla do país (PR – Portugal e CH – Chile) e com o número atribuído a ele, conforme quadro 5.

Posteriormente, procedeu-se à categorização. A escolha das categorias foi feita com base em temas considerados relevantes para o entendimento do problema de pesquisa. Essa categorização baseou-se nos subsistemas de Longo (2006) e nos elementos e variáveis de profissionalização dos dirigentes trazidos pelos estudos de Longo (2003;2006), OCDE (2003;2011) e Figueroa (2002). As categorias que guiaram a análise dos dados podem ser observadas no quadro 6.

Quadro 6 - Categorias de Análise

Subsistemas de GRH (Longo, 2006)	Elementos e variáveis de profissionalização dos dirigentes (Longo, 2003; 2006; OCDE, 2003; 2011; Figueroa, 2002)	Categorias de análise	Objetivos
-	-	Política de gestão de pessoas	Entender o contexto de gestão de pessoas e as principais políticas adotadas em cada um dos países.
Organização do trabalho e gestão do emprego	Critérios e etapas de seleção e contratação	Seleção de dirigentes	Analisar os processos, as etapas e os critérios de seleção adotados para os dirigentes públicos.
Gestão do emprego, gestão do desempenho e gestão do desenvolvimento	Competências	Competência dos dirigentes	Analisar quais competências são exigidas e avaliadas para esses cargos.
Gestão do desempenho	Desempenho	Avaliação dos dirigentes	Analisar como é feita a avaliação dos dirigentes públicos nos países.
Gestão do desenvolvimento	Desenvolvimento de Conhecimento, especialização e capacitação	Desenvolvimento e formação de dirigentes	Analisar como se dá o desenvolvimento e de formação desses dirigentes.
-	-	Alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes	Analisar os alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos do Chile e Portugal

Fonte: elaborado pela autora

Os resultados serão apresentados e analisados a seguir. De forma analítica, o percurso metodológico que foi adotado na pesquisa está sintetizado no quadro 7.

Quadro 7 - Síntese da metodologia que foi utilizada

Natureza da Pesquisa	Países estudados	Coleta de Dados	Análise de Dados	Grupos de Referência
Qualitativa	Chile e Portugal	Entrevistas semi-estruturadas e Análise documental	Análise de Conteúdo	Especialistas e pessoas envolvidas ou responsáveis pelos processos de GRH

Fonte: elaborado pela autora

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados e as discussões relativas aos achados da pesquisa, a fim de responder ao problema do estudo e aos objetivos propostos. Deste modo, procuram-se analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos do Chile e de Portugal.

A análise foi subdividida conforme os países escolhidos como objeto de estudo. Primeiramente, em ambos os países, é apresentado, com maiores detalhes, como se estrutura a gestão de pessoas em cada um deles. Nesse momento, o objetivo foi de contextualizar a administração pública chilena e portuguesa a partir da visão dos entrevistados, bem como entender os processos de reforma vivenciados por elas, suas origens, seus impulsionadores, suas influências na dinâmica da gestão de pessoas no setor público e as principais políticas de gestão de pessoas desenvolvidas nos países, procurando entender seus alcances e limitações.

Posteriormente, analisaram-se as políticas direcionadas aos dirigentes públicos tanto em Portugal quanto no Chile. Nesta seção da análise, discute-se como os processos de reforma influenciaram na dinâmica de seleção, avaliação, desenvolvimento e gestão dos dirigentes públicos, e como são as políticas de profissionalização desses dirigentes.

Por fim, com base nas reflexões teóricas feitas no referencial, buscou-se analisar as políticas de profissionalização dos dirigentes em ambos os países, entendendo, a partir dos documentos analisados e das falas dos entrevistados, os alcances e limitações dessas políticas.

5.1 Portugal

5.1.1 *A modernização da gestão de pessoas no setor público português*

A administração pública portuguesa está dividida em três grandes entidades, são elas: administração direta, indireta e autônoma. A administração direta é composta por órgãos e serviços que desenvolvem, de maneira direta, atividades direcionadas às necessidades coletivas da sociedade. A administração pública indireta integra entidades públicas distintas do Estado, mas que desenvolvem atividades administrativas e funções próprias do Estado. Por fim, a administração autônoma representa entidades de interesse

próprio que definem suas atividades e orientações de forma autônoma (PORTUGAL, 2017a).

No que se refere à estrutura, o governo português é composto pelo primeiro ministro e por seus respectivos ministros, cada um responsável por uma área ou função do Estado. A elaboração, coordenação, desenvolvimento e avaliação de políticas de gestão de pessoas é de responsabilidade de uma subdivisão dos Ministérios das finanças, chamada Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). De acordo com artigo 1º do decreto 27/2012, a missão da DGAEP é:

[...] a definição de políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão dos recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução (PORTUGAL, 2012).

Assim como mencionado por Araújo (2005) e Madureira (2015), as políticas de gestão de pessoas, no setor público português, vêm sofrendo muitas mudanças sob influência dos processos de reforma vivenciados no mundo todo. A partir dos relatos dos entrevistados, foi possível perceber que as novas políticas de gestão de pessoas têm sido próximas às tendências trazidas pela Nova Gestão Pública:

Outro aspecto da caracterização da reforma em Portugal foi exatamente a Nova Gestão Pública, a adoção das técnicas do setor privado no setor público, a começar pelas questões de custos, eficiência, eficácia, a qualidade, a competição quer no nível das organizações quer no nível dos trabalhadores, a gestão por objetivos, a cultura de avaliação, produtividade, indicadores, tudo aquilo que caracteriza a NGP. Há uma tendência aqui, declarada ou não, de nortear a reforma da gestão pública com base nesses princípios. (Entrevistado PR 01)

Os grandes impulsionadores da reforma teriam sido, segundo entrevistados, os indicadores econômicos insatisfatórios, além de um diagnóstico, feito na gestão pública, que mostrou uma administração “burocratizada, ineficiente, consumista e com altas taxas de absentéismo”.

Todos os entrevistados abordam sobre os programas PRACE e PREMAC como tentativas dessa modernização e racionalização das estruturas do Estado, indo ao encontro do estudo de Rosa (2012) que aborda sobre esses programas como medidas de reorganização e reestruturação do aparato administrativo.

Há, em Portugal, uma introdução de leis de desburocratização e de racionalização dos recursos humanos (MADUREIRA, 2015; CARDOSO, 2012) e uma intervenção nas áreas das políticas de pessoal como vinculação de regime de emprego público, no nível das carreiras, até das questões remuneratórias, recrutamento, formação, mobilidade, por meio da instituição de novas leis, como a Lei 12 A, considerada por Madelino *et al* (2015), o principal marco da gestão de pessoas portuguesa.

A partir dos relatos dos entrevistados e considerando os subsistemas de Longo (2007), foi possível contextualizar a dinâmica da gestão de pessoas do governo português, bem como os alcances trazidos com a reforma e os principais desafios que essas políticas ainda enfrentam.

No que se refere ao planejamento da gestão de pessoas no setor público, mudanças foram efetuadas e, atualmente, a gestão pública portuguesa trabalha com um instrumento de mapa de pessoal que controla os recursos humanos de cada órgão. A partir da pesquisa documental, foi possível ter acesso aos documentos e aos formulários que permeiam o processo de planejamento. O processo envolve a caracterização de missão, valor e atribuições dos órgãos e áreas, a definição de objetivos estratégicos, seus indicadores e atividades correlatas e a relação dos recursos humanos e financeiros de cada um (PORTUGAL, 2017b).

Apesar desse instrumento, alguns entrevistados acreditam que, de maneira geral, o planejamento de recursos humanos em Portugal acontece apenas de maneira quantitativa. O planejamento qualitativo pode existir pontualmente em determinados órgãos, no entanto, não há uma institucionalização desse planejamento qualitativo dos recursos. Segundo o entrevistado PR 05, só há planejamento quantitativo, pois a preocupação do Estado é exclusivamente na redução dos custos. O entrevistado PR 06 corrobora na medida em que acredita que “o mapa de pessoal [...] tem como objetivo reduzir as despesas públicas, reduzir as despesas com pessoal, reduzir o número de funcionários [...]”. Pode-se perceber que, apesar da introdução de instrumentos de planejamento, não há em Portugal o plano estratégico de médio e longo prazo trazido por Iacoviello e Iturburu (2014), que leva em consideração diferentes forças e possibilita a gestão macro e micro.

No nível de carreira, houve uma diminuição dos tipos de carreira pública. Atualmente, existem as carreiras gerais e especiais, sendo a maior parte dos servidores públicos enquadrados nas carreiras gerais que englobam atividades transversais à toda gestão. Em relação à remuneração, instituiu-se uma tabela única de remuneração e

introduziram-se prêmios por desempenho. Além disso, como mencionado por Nunes (2009) e Nuno (2010), os entrevistados abordam sobre a mudança em termos de vinculação do emprego público. Com a Lei 12A, os funcionários públicos passaram a ser regidos por contrato de trabalho por tempo indeterminado. Houve, então, uma flexibilização do regime de contratação e mudanças nos vínculos empregatícios no setor (CLAD, 1998; LONGO, 2007; TEIXEIRA, 2012; MADUREIRA, 2015; MADELINO *et al*, 2015).

Nuno (2010) fala sobre a diminuição da estabilidade e a continuidade do vínculo em relação aos servidores públicos. Segundo os entrevistados, a diferença básica entre os dois regimes está justamente na possibilidade de demissão. No entanto, apesar de não ter sido encontrado na teoria pesquisas que abordem sobre isso, os entrevistados relatam que, na prática, não houve alteração. A demissão, apesar de possível, não é uma prática comum na administração pública portuguesa.

A avaliação de desempenho é uma política reforçada por todos os entrevistados durante a coleta dos dados, apesar de dividir opiniões em relação à sua estrutura e dinâmica. Conforme dito por Madureira (2015), não há um consenso sobre as políticas relacionadas a esse subsistema.

O SIADAP, Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, baseia-se em uma gestão pública de objetivos, em que dirigentes e trabalhadores assumem responsabilidades em relação aos resultados da administração pública. Há indicadores que avaliam as vertentes da gestão pública portuguesa (PORTUGAL, 2017c):

A avaliação de desempenho tem um peso importantíssimo no sistema de recursos humanos. Dos países da OCDE, Portugal tem sido o primeiro lugar. Pois a avaliação tem implicações em tudo. [...] Existe o Sistema Integrado de Avaliação por desempenho SIADAP. Possui 3 vertentes: - avaliação dos serviços; - avaliação dos dirigentes; - avaliação dos trabalhadores. Todos são avaliados. Os objetivos e metas da organização são traduzidos para objetivos para os dirigentes e depois para os trabalhadores. Em cascata (Entrevistado PR 01).

Alguns entrevistados defendem a estrutura e o SIADAP, corroborando com a entrevistada PR 01, mas reconhecem dificuldades em sua implementação, seja pela falta de preparação dos dirigentes públicos seja pela forma como ele é visto na administração pública portuguesa. O entrevistado PR 03 fala sobre como o SIADAP é visto como fim, e não como meio para se alcançar uma melhoria na prestação de serviço à sociedade. As

pesquisas de Lopes (2010) já indicaram essa exagerada ênfase da avaliação de desempenho como fim, como aspecto negativo desse sistema.

Por outro lado, há quem desacredite completamente no sistema de avaliação de desempenho. Madureira (2015) mostra outro lado do sistema em que, para ele, não há avaliação em todas as vertentes e nem avaliação do serviço em si. Nessa mesma linha, o entrevistado PR 02 considera o sistema como “perverso”, utilizado apenas para reduzir os custos no setor público português: “Eu acho o SIADAP um diabo, acho muito mal e acho que não trouxe nada. Há um grau de perversidade muito grande, do ponto de vista da motivação das pessoas” (Entrevistado PR 02), indo ao encontro das reflexões de Madureira (2015).

A influência da Nova gestão pública e a aproximação ao setor privado também é assunto que divide a opinião dos entrevistados. Há quem se mostre a favor das novas políticas de gestão de pessoas trazidas pela reforma e há quem se posicione de maneira contrária a essa influência.

Assim como Selden (2003), na perspectiva do entrevistado PR 03, a administração pública portuguesa, com os processos de reforma, começou a enxergar a gestão de pessoas sob um olhar estratégico, incluindo, em suas práticas, a avaliação de desempenho, a profissionalização das condições de direção, mérito, entre outras medidas que aproximam de um regime do setor privado. Corroborando com essa questão, o entrevistado PR 01 enxerga as possibilidades que a introdução de políticas de avaliações, de mérito e de responsabilização trazem para a administração pública em toda sua extensão.

Em contrapartida, a visão dos entrevistados PR 02 e PR 04 se aproxima do que acreditam Motta (2013) e Siqueira e Mendes (2009). Para eles, deve haver um cuidado na tentativa de aproximação entre políticas do setor público e do setor privado uma vez que a gestão pública possui suas especificidades que não podem ser desconsideradas:

[...] (Em Portugal) estamos muito ligados ao discurso do New Public Management, aquela história que a gestão das empresas que é boa gestão. Então vamos gerir a parte pública como se fosse uma empresa. Isso é extremamente discutível, provavelmente é errado, pois são coisas diferentes (Entrevistado PR 04).

[...] têm-se fingido ser tudo igual, e, portanto, os direitos devem ser iguais. Sendo que os deveres não são iguais, já podemos dizer em relação a isso que naturalmente os funcionários públicos têm deveres em uma ordem absolutamente específica se comparado ao setor privado. Portanto, na minha perspectiva, não há uma reforma digna desse nome, interessada em melhorar os recursos humanos da administração pública, muito pelo contrário (Entrevistado PR 02).

O entrevistado PR 06 acredita que as reformas e as mudanças no setor público português são necessárias, mas não podem ser guiadas exclusivamente pela redução de custos “a qualquer custo”. A redução dos custos é importante, mas não deve guiar toda a dinâmica no setor público. O entrevistado fala sobre a orçamentalização dos recursos humanos mencionada nos estudos de Nuno (2010):

[...] no fundo os recursos humanos não se fazem em função do equilíbrio entre os objetivos da organização e as entidades públicas, mas fazem-se em relação ao orçamento (Entrevistado PR 06).

De forma geral, a reforma, no setor público português, trouxe inúmeras mudanças para a dinâmica da gestão de pessoas. Novas políticas foram instituídas e com elas novas possibilidades apareceram. As novas ferramentas de planejamento trouxeram outra forma de gerir a força de trabalho pública. A avaliação de desempenho buscou a introdução do princípio do mérito e a gestão para resultados na tentativa de aumentar a responsabilidade dos trabalhadores e dos dirigentes sobre a gestão do público.

Simultaneamente, apareceram os limites trazidos pela instituição dessas novas políticas e os desafios que ainda precisam ser enfrentados. De todas as limitações apresentadas pelas diferentes políticas abordadas durante as entrevistas, o limite recorrente e que apareceu, de alguma forma, em todos os relatos, foi o foco na redução dos custos. Tanto os defensores das atuais políticas de RH quanto os críticos abordam sobre a necessidade de retirar o foco na redução de custos e na simplificação da gestão pública.

5.1.2 Os dirigentes públicos em Portugal

As mudanças vividas pelo setor público português também impactaram os dirigentes públicos. Novas políticas e práticas direcionadas a eles foram institucionalizadas e modificaram a dinâmica tanto em relação à seleção, quanto em relação à avaliação e ao desenvolvimento dos dirigentes públicos portugueses.

Os entrevistados falam sobre a pressão da OCDE em diversos países para a profissionalização da administração pública e sobre a visibilidade negativa em não adotar critérios tidos como profissionais, de mérito. Diante disso, o poder político português ficou entre a “cruz e a parede” (Entrevistado PR 01) e se viu obrigado a alterar sua forma de selecionar e gerir seus dirigentes.

Segundo a DGAEP, os princípios de atuação dos dirigentes públicos envolvem a garantia do andamento das atividades do órgão de sua responsabilidade por meio de uma promoção de uma gestão voltada para resultados e para o desenvolvimento do serviço público. São consideradas dirigentes as pessoas que assumem os cargos de direção, gestão e coordenação dos organismos. Eles devem, então, “liderar, motivar e empenhar os/as trabalhadores/as do respectivo serviço no esforço conjunto para melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço” (PORTUGAL, 2017d).

Os cargos de gestão na administração pública portuguesa são divididos em: Direção superior de 1º grau, direção superior de 2º grau e direção intermediária, conforme quadro 8.

Quadro 8 - Cargos de gestão na administração pública portuguesa.

PESSOAL DIRIGENTE – CARGOS		
Direção superior de 1.º grau	Direção superior de 2.º grau	Direção intermédia
Diretor/a-Geral	Subdiretor/a-Geral	Diretor/a de serviços - 1.º grau
Secretário/a-Geral	Secretário/a-Geral-adjunto/a	Chefe de divisão - 2.º grau
Inspetor/a-Geral	Subinspetor/a-Geral	Outros - 3.º grau ou inferior
Presidente	Vice-Presidente	-

Fonte: PORTUGAL (2017a)

A profissionalização dos dirigentes públicos portugueses foi analisada a partir de três pontos. O primeiro deles é o processo de seleção desses dirigentes. Nesse momento, será possível entender como se organiza essa seleção, quais são os procedimentos para cada um dos cargos e qual o papel da Comissão organizadora nessa dinâmica. Posteriormente, abordam-se os critérios adotados na seleção tendo em vista as competências gerenciais exigidas aos candidatos ao cargo. Por fim, aborda-se o processo de desenvolvimento e a formação desses dirigentes.

5.1.2.1 A seleção

O recrutamento e a seleção dos dirigentes públicos diferem para os cargos de direção superior e de direção intermediária. Para os cargos de direção superior, há concurso aberto, isto é, para pessoas já vinculadas à administração pública ou para

peças ainda não vinculadas. Nos cargos de direção superior, grau 1, é exigida licenciatura há pelo menos 10 anos. Para os cargos de grau 2, a exigência é de 8 anos (PORTUGAL, 2017e).

Os cargos de direção intermediária também passam por procedimento concursal. No entanto, para assumir tais cargos, é necessário ser trabalhador ou contratado em funções públicas com licenciatura e experiência de, no mínimo, 4 anos (PORTUGAL, 2017f). A diferença nos cargos de direção superior e intermediária pode ser percebida também na fala do entrevistado PR 03:

Quando falávamos, agora, dos dirigentes superiores, eles podem vir de fora da administração pública. Portanto estou a diferenciar os dirigentes intermédios e superiores. Os intermédios são chefes de divisão e serviço. Esses são recrutados dentro da administração pública. Os dirigentes superiores, quer de grau 1 ou 2, podem vir de qualquer área, seja da administração pública ou fora dela.

No que se refere ao trâmite concursal para seleção da alta administração pública (dirigentes superiores), ele é assegurado por uma comissão independente que atua junto ao governo, denominada CReSAP (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública). Essa comissão não pode receber orientações do poder político e tem como missão: “recrutar e selecionar a direção superior da administração pública, com isenção, rigor e independência, promovendo o bom governo e a meritocracia”. Além disso, é de responsabilidade da CReSAP a avaliação e a atualização dos currículos e competências exigidas para exercer os cargos de direção e a definição dos critérios técnicos que serão utilizados para a seleção, indo ao encontro dos estudos de Bilhim (2012a). Os métodos de seleção envolvem, obrigatoriamente, avaliação curricular e entrevistas (PORTUGAL, 2017e; PORTUGAL, 2011).

Segundo artigo 5º, da Lei nº 64/2011, a comissão é composta por “um presidente, três a cinco vogais permanentes e um vogal não permanente por cada ministério”. A definição do presidente e dos vogais acontece em Assembleia da República, conforme artigo 6º, parágrafo 1, da referida lei:

1 - O presidente da Comissão e os vogais permanentes são providos, após audição pela Assembleia da República, por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, em regime de comissão de serviço por um período de cinco e quatro anos, respectivamente, não podendo os mesmos titulares ser providos no mesmo cargo antes de decorrido igual período.

O processo de seleção de dirigentes superiores inicia-se com o órgão solicitante. Após a identificação da necessidade de abertura de processo seletivo, o órgão solicitante identifica as competências necessárias para o cargo e descreve as responsabilidades e as funções do cargo, por meio da chamada carta de missão. Nela estão: a missão da organização, os principais serviços prestados, as orientações estratégicas, os objetivos a serem atingidos e os recursos necessários.

A CReSAP, então, a partir das informações fornecidas pelo órgão, elabora um perfil de competências que guiará o processo seletivo. Os titulares de cargos de direção, em níveis diretamente inferiores ao cargo aberto, participam automaticamente do processo. No entanto, caso não queiram participar do processo, podem solicitar sua exclusão.

Após definição, aplicação dos métodos de seleção, avaliação curricular e entrevista, a Comissão procura identificar um conjunto de candidatos que possuam determinados requisitos para criar o que os entrevistados chamam de “*Short List*” a ser entregue ao órgão do governo solicitante. Essa *Short List* é uma lista feita pela CReSAP com nome de três pessoas que participaram de todo o processo seletivo e que, para a Comissão, são os mais indicados a assumir a posição em questão.

Não há hierarquia entre essas indicações e, a partir delas, o poder político decide por um nome dentro os três. Para o entrevistado PR 02, “há um poder discricionário do governo de, nesses três, escolher aquele que é melhor para ele”. Segundo os entrevistados, antes da comissão, a seleção dos dirigentes era feita conforme situação política. Ao mudar o governo, mudava toda direção e a escolha era baseada nas relações políticas e de confiança dentro dos partidos:

Os dirigentes eram de confiança política, por isso vinha um novo partido, socialista, e colocava dirigentes de topo pessoas que estavam nessa área, confiança política. Depois vinha outro partido e outra vez havia essa alteração. O que implicava uma instabilidade ao nível (sic) dos serviços (Entrevistado PR 01).

Em relação aos dirigentes intermediários, o trâmite concursal também se inicia por iniciativa do membro do governo do órgão em questão. No entanto, para esses cargos, o processo se desenvolve no interior dos organismos e é constituído um júri para seleção.

No caso dos dirigentes intermediários de 1º e 2º graus, o júri é composto por: titular dirigente de 1º grau do órgão, dirigente de nível igual ou superior de outro órgão, indivíduo designado por instituição de ensino superior ou associação pública. O júri para

seleção de dirigentes de 3º grau ou inferior é composto por: titular dirigente de 1º grau do órgão e dois dirigentes de nível igual ou superior de outro órgão, sendo que um deles precisa estar em serviço em um órgão cujo mapa de pessoal contenha o cargo que está sendo pleiteado.

Ao fim do processo, é feito um parecer do júri com o melhor candidato e os motivos que levaram à escolha.

Tanto os dirigentes intermediários quanto os superiores, selecionados nos procedimentos concursais, são designados em regime de comissão de serviço por período de 5 anos e 3 anos, respectivamente, renováveis pelo mesmo período. Em ambos os cargos, os dirigentes são avaliados a partir de suas competências e de seus resultados.

5.1.2.2 Avaliação e competências

Conforme já abordado no capítulo da modernização da gestão de pessoas no setor público português, a avaliação por desempenho é uma política que se destacou no relato dos entrevistados, apesar de suas críticas. Uma de suas vertentes é a avaliação dos dirigentes públicos. Essa avaliação é feita por ciclos avaliativos de 3 (intermediários) ou 5 (superiores) anos, e há uma monitorização anual do desempenho dos dirigentes (PORTUGAL, 2017g).

A avaliação dos dirigentes superiores tem como base a carta de missão. Esses dirigentes são avaliados com base em suas competências e no grau de cumprimento de seus objetivos (PORTUGAL, 2017g). Conforme abordado no capítulo da análise sobre a modernização da gestão de pessoas em Portugal, a avaliação de desempenho parece ser uma política estruturada, mas que, na prática, não se implementa. Essa limitação também será abordada no último capítulo da análise.

A CReSAP adota alguns critérios para a avaliação dos dirigentes superiores. Um documento, denominado “Doze critérios para avaliação de um gestor/dirigente”, de forma sistemática, lista critérios como: aptidão ao cargo, colaboração, experiência, formação acadêmica e profissional, entre outros, que são considerados durante o processo seletivo:

Figura 9 - Critérios Avaliação CReSAP



Fonte: Documentos CReSAP

Além disso, há ainda critérios para avaliação comportamental dos dirigentes, entre elas: criatividade, adaptabilidade, resiliência, empatia, flexibilidade, orientação para procedimentos, tecnicidade, entre outros (PORTUGAL, 2017h).

A avaliação dos dirigentes intermediários difere-se um pouco e relaciona-se aos resultados obtidos por cada unidade orgânica sob sua responsabilidade e suas competências. Os dirigentes intermediários são avaliados a partir de uma lista composta por 19 competências e suas descrições. O quadro 9 exemplifica as competências desses dirigentes:

Quadro 9 - Lista de Competências Dirigentes Intermediários

ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS	ORIENTAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO
PLANEAMENTO E ORGANIZAÇÃO	LIDERANÇA E GESTÃO DAS PESSOAS
OTIMIZAÇÃO DE RECURSOS	VISÃO ESTRATÉGICA
DECISÃO	CONHECIMENTOS ESPECIALIZADOS E EXPERIÊNCIA
DESENVOLVIMENTO E MOTIVAÇÃO DOS COLABORADORES	ORIENTAÇÃO PARA A INOVAÇÃO E MUDANÇA
RESPONSABILIDADE E COMPROMISSO COM O SERVIÇO	COMUNICAÇÃO
ANÁLISE DA INFORMAÇÃO E SENTIDO CRÍTICO	RELACIONAMENTO INTERPESSOAL
NEGOCIAÇÃO E PERSUAÇÃO	REPRESENTAÇÃO E COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL
TOLERÂNCIA A PRESSÃO E CONTRARIEDADES	TRABALHO DE EQUIPE E COOPERAÇÃO
ORIENTAÇÃO PARA A SEGURANÇA	

Fonte: Documentos DGAEP

5.1.2.3 O desenvolvimento e a formação dos dirigentes

Para atuar nos cargos de direção, assim como mencionado por Figueiredo e Tavares (2006), é preciso uma formação específica em gestão na administração pública. Sendo assim, o exercício da função de dirigente público acompanha a realização de uma formação em gestão. Essa formação deve ser feita nos primeiros dois anos de exercício. Os entrevistados não abordaram muito sobre o desenvolvimento e a formação dos dirigentes. Apenas o entrevistado PR 03 que aborda sobre as matérias de formação. Segundo ele:

Tem uma formação inicial para dirigentes que inclui as mais diversas matérias, desde recursos humanos, financeiros, tecnológicos, direito da administração, políticas públicas, tem um conjunto de matérias vastas, matérias interdisciplinares.

As áreas privilegiadas para a formação, segundo a DGAEP, são: Organização e atividade administrativa; Gestão de pessoas e liderança; Gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos; Informação e conhecimento; Qualidade, inovação e modernização; Internacionalização e assuntos comunitários; e Gestão da mudança. (PORTUGAL, 2017i).

Os cursos direcionados aos dirigentes são:

- CAGEP - Curso Avançado de Gestão Pública, cujos destinatários são os/as titulares de cargos de direção superior;
- FORGEP - Programa de Formação em Gestão Pública, cujos destinatários são os/as titulares dos cargos de direção intermédia;
- CADAP - Curso de Alta Direção em Administração Pública, cujos destinatários são os titulares de cargos de direção superior e intermédia e trabalhadores licenciados da Administração Pública central (PORTUGAL, 2017i).

Esses cursos podem ser garantidos pelo INA – Instituto Nacional de Administração - ou por instituições reconhecidas pelo governo, conforme quadro 10.

Quadro 10 - Instituições reconhecidas para ministrar cursos de direção

Lista das instituições de ensino superior reconhecidas para ministrar cursos de alta direção	
Curso	Instituição de ensino superior
Curso Avançado de Gestão Pública	Universidade Nova de Lisboa
	Universidade Católica
	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
	Universidade do Minho
Programa de Formação em Gestão Pública	Universidade Nova de Lisboa
	Universidade Católica
	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
	Universidade do Minho
Curso de Alta Direção em Administração Pública	Instituto Superior de Gestão
	Universidade do Minho
	Universidade Nova de Lisboa
	Universidade Católica
	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Fonte: (PORTUGAL, 2017i)

Na próxima seção, serão apresentados os dados relativos ao Chile.

5.2 CHILE

5.2.1 A modernização da gestão de pessoas no setor público chileno

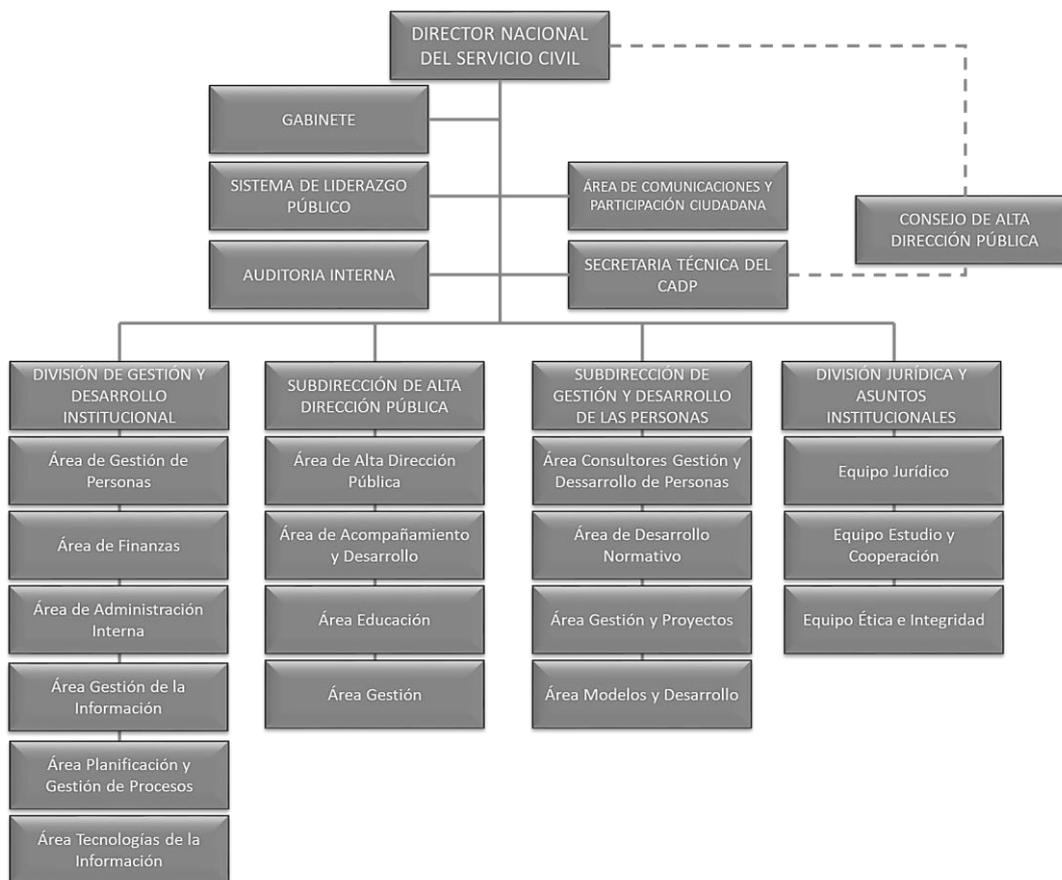
O governo chileno é composto pelo presidente da república e 21 ministros, cada um deles responsável por uma função do Estado, assim como em Portugal. A função de orientação, coordenação e monitoramento da gestão de pessoas fica a cargo da Direção Nacional do Serviço Civil que se relaciona ao Ministério da Fazenda.

Conforme já abordado por Llano (2014) e Velarde (2011), a DNSC surgiu em 2003 durante os processos de reforma e de modernização do Estado com o intuito de implementar uma gestão de pessoas mais estratégica. Sua missão é:

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos (CHILE,2014)

Entre suas principais funções e objetivos estratégicos estão: coordenar a gestão de pessoas e o sistema de alta direção, promover reformas, melhorias e boas práticas na função pública, administrar incentivos que impulsionem na gestão por excelência e contribuir para os processos de modernização da gestão pública. Para isso, a DNSC conta com subdireções de Desenvolvimento de Pessoas e de Alta Direção Pública, bem como com a divisão de Apoio Jurídico e de Gestão e Desenvolvimento Institucional, conforme organograma:

Figura 10 - Estrutura Orgânica Dirección Nacional do Serviço Civil



Fonte: Site Serviço Civil Governo Chileno

Assim como mencionado por autores como Velarde (2011), Bau Aedo (2005) e Rehren (2002), para o entrevistado 08, os escândalos de corrupção foram os principais influenciadores na busca por uma solução para diminuir a influência política na dinâmica da gestão de pessoas no Chile. A partir daí, procurou-se desenvolver políticas direcionadas ao desempenho, desenvolvimento, mudança organizacional, planejamento

de gestão de pessoas e para a alta direção. Passou-se a entender a dimensão das pessoas como indispensável no processo de modernização (CHILE, 2016; CHILE, 2014).

A DNSC promove uma gestão descentralizada por meio da definição de critérios gerais para a tomada de decisão relacionada a pessoas. Essa gestão descentralizada é feita por meio da disponibilização de ferramentas de gestão e de orientações de melhores políticas (CHILE, 2017a), conforme relato do entrevistado CH 05:

[...] no Chile temos uma gestão descentralizada em matéria de gestão de pessoas. A área de gestão de pessoas de cada serviço público depende especificamente da direção de cada serviço. Temos uma diretoria normativa de funcionamento do sistema específico de políticas para o alinhamento (Entrevistado CH 05).

Os entrevistados abordam sobre a implementação de uma nova lei, número 20.955/2016. Segundo eles, a excessiva descentralização no país dificultava o aprimoramento nas políticas de gestão de pessoas, uma vez que cada órgão ou serviço implementava sua política de uma maneira: “Cada instituição pública tem muita autonomia (no Chile)” (Entrevistado CH 01). Diante disso, a lei fortaleceu, ainda mais, as atribuições da DNSC de orientar, supervisionar e coordenar a implementação das políticas de gestão de pessoas. Órgãos e serviços, então, deverão gerir e desenvolver seu pessoal a partir de determinadas regras e processos estabelecidos.

Assim como em Portugal, há, no Chile, uma tentativa de aproximação para uma gestão de pessoas mais estratégica (LLANO, 2014; VELARDE, 2011). Selden (2003) e Berman (2015) já abordavam em seus estudos sobre essa adoção de um perfil mais estratégico e proativo. Os entrevistados falam sobre o papel da gestão de pessoas, enfatizando essa tentativa de transição de uma gestão mais operacional para uma estratégica: “Creio que a política não está mais tão operacional como nos anos oitenta e noventa. Agora é outra coisa. Claramente, ainda há uma formalização e operacionalização muito forte, mas mudou [...]” (Entrevistado CH 01)

No que se refere ao planejamento, o documento “Política de gestão de pessoas”, elaborado pelo Serviço Civil em 2014, contém as principais ações chave da área. De acordo com ele, essas ações envolvem: uma agenda estratégica com horizonte de metas e objetivos de curto, médio e longo prazo com implementação anual, a definição e o monitoramento de indicadores que permitam o acompanhamento do desempenho do serviço civil e o estabelecimento de cargas de trabalho, o conhecimento de seus processos chave e a proposição de melhorias e, por fim, a manutenção de perfis atualizados dos cargos em “função das necessidades organizacionais” (CHILE, 2016, p. 30). Percebe-se

que, em questão de planejamento, o Chile parece se aproximar mais do plano estratégico trazido por Iacoviello e Iturburu (2014).

No entanto, na perspectiva de alguns entrevistados, a gestão pública chilena ainda precisa avançar muito no que concerne ao planejamento. Segundo entrevistados, há um planejamento, mas ele deveria ser mais complexo e atuar em todos os âmbitos da gestão de pessoas:

Eu vejo como um desafio futuro para a gestão de pessoas no Chile, definir alguma coisa um pouco mais complexa em termos de planejamento da força de trabalho. Falta um programa do estado de força de trabalho. [...] em matéria de atração e recrutamento, [...] política de reposição. (E06).

Segundo o próprio DNSC, os processos de recrutamento e de seleção são abertos, baseados no mérito, por meio de procedimentos concursais. A busca por oportunidades abertas pode ser feita por meio de um portal que a diretoria disponibiliza aos órgãos para publicação de vagas abertas. Dessa maneira, concentram-se as ofertas do Estado, tanto de concursos quanto de contratos temporários (CHILE, 2017b). Os contratos temporários são mencionados em algumas das entrevistas de forma negativa. De acordo com alguns entrevistados, os contratos podem durar muito tempo, o que prejudica o acesso por meio de procedimentos concursais: “No Chile é de costume que esses contratos fiquem muito tempo, é muito usual, muito comum (Entrevistado CH 05)”. Além disso, a entrada por contratação e não por concurso dá abertura à influência política, prejudicando o sistema baseado no mérito, como relatado pelo entrevistado CH 02:

[...] nomeia para essa ‘planta’ pessoa de sua amizade, de seu arbítrio... e vai aumentando os cargos de contratos temporários ou honorários, não vai produzindo os acessos para que uma gente de baixo vire uma pessoa da ‘planta’ [...]. Então por essa razão não funciona o sistema de acesso.

No nível de desempenho, de acordo com documento elaborado pelo serviço civil em 2011, a construção de um sistema de desempenho e a garantia de funcionamento são assuntos já superados no país. O foco do debate sobre desempenho no Chile estaria na sua vinculação com uma tomada de decisão estratégica:

Esto implicaba principalmente reconocer que se cuenta con un sistema consolidado, difundido, ampliamente conocido, y aplicado correctamente en sus aspectos formales, pero con escaso aporte estratégico para la toma de decisiones y, lo que resulta aún más relevante, para incidir positivamente en la mejora continua del desempeño individual (CHILE, 2011).

Nesse sentido, o país procura investir em um sistema de desempenho que foca em planejamento, coordenação, avaliação e melhora do desempenho individual, vinculando-o às definições estratégicas do serviço e aos resultados organizacionais, conforme figura 11, elaborada pela própria direção:

Figura 11 - Modelo de gestão por desempenho proposto pelo Serviço Civil Chileno



Fonte: (CHILE, 2011)

Os entrevistados não entram em detalhes sobre a política de desempenho no país. Mas os indícios são de que essa política, na prática, não se implementa. Os entrevistados abordam mais sobre a remuneração, vinculada ao desempenho, que também dá indícios da falha na implementação da avaliação de desempenho. Um primeiro ponto abordado é sobre a complexidade do sistema de remuneração variável, principalmente, por sua sujeição ao desempenho coletivo por equipe de trabalho.

Além disso, assim como o mencionado por Velarde (2011) e Bárcena e Kacef (2011), de acordo com alguns entrevistados, a remuneração variável é mais fixa do que variável, uma vez que a grande maioria recebe essa remuneração:

Na realidade, essa variável é vista de forma fixa, pois é muito difícil que uma equipe não cumpra a meta para poder ganhar esse variável. É muito difícil que uma instituição não cumpra com sua meta institucional para ganhar a remuneração variável (Entrevistado CH 05).

Durante as entrevistas, apareceram questões em que a gestão de pessoas no Chile ainda precisa avançar. Alguns relatos abordam sobre a importância de se fortalecer o sistema de serviço civil e de melhorar sua credibilidade perante a sociedade. Os entrevistados mostram-se esperançosos com a nova Lei de 2016. Além disso, há quem fale sobre a necessidade de um sistema de capacitação mais eficiente e de um investimento em relação à motivação dos funcionários.

5.2.2 Os dirigentes públicos no Chile

Os dirigentes públicos foram o principal foco dos processos de reforma no Chile. Desde a LNTL, com a criação do Sistema de Alta Direção Pública, os esforços foram todos nesse sentido. De acordo com a DNCS, o objetivo do Sistema é fornecer às instituições públicas dirigentes com capacidade de gestão e liderança para executar de maneira eficiente as políticas públicas.

Os cargos considerados de direção no Sistema chileno são de dois níveis hierárquicos. O nível hierárquico I envolve os dirigentes responsáveis pelos serviços públicos que dependem dos ministérios. Isto é, são as autoridades máximas ligadas aos ministros com atuação estratégica no que se refere a políticas públicas. O nível II envolve os dirigentes que assumem posições diretamente dependentes do nível I, chefes de serviço ou diretores profissionais. Esses dirigentes podem atuar tanto em uma zona mais estratégica quanto em uma zona mais técnica e operacional, dependendo do local onde está alocado (CHILE, 2017c).

Alguns requerimentos são transversais para os cargos de ambos os níveis. Segundo a Lei 19.882, para assumir um cargo de direção, é necessário possuir um título de universidade do Estado ou de uma reconhecida e possuir experiência maior que 5 anos. Os cargos podem ter ainda requisitos mais específicos, dependendo da sua especificidade.

A profissionalização dos dirigentes públicos chilenos foi analisada a partir dos mesmos pontos de Portugal. Serão analisados: processo de seleção, avaliação e competências, desenvolvimento e formação desses dirigentes.

5.2.2.1 A seleção

O processo de seleção dos dirigentes públicos chilenos inicia-se, assim como em Portugal, com a definição do perfil do cargo que será preenchido. Na definição dos perfis,

são consideradas as capacidades, competências e características importantes para o exercício do cargo. O entrevistado CH 01 chama atenção para a importância de se definirem as competências e o perfil necessário ao cargo para selecionar um profissional competente, por meio do mérito uma vez que “não se pode colocar qualquer pessoa para dirigir uma instituição [...] sem ter o perfil”.

No caso de dirigentes de primeiro nível, a elaboração de perfil fica a cargo do ministério a que o serviço está vinculado. Para dirigentes de segundo nível, a elaboração é responsabilidade do chefe superior do serviço (CHILE, 2017c).

A estrutura do perfil de seleção dos dirigentes atual envolve a descrição do cargo, com missão, requisitos, funções, valores, atributos, convênio de desempenho e âmbitos de responsabilidade. Além disso, contém as características do serviço, com contexto externo e interno, organograma, dimensões e desafios governamentais. A definição do perfil do cargo conta com o apoio da diretoria de alta direção pública e a aprovação do Conselho de Alta Direção Pública (CHILE, 2017c).

O Conselho de Alta Administração Pública é uma instância autônoma responsável pelo processo de seleção que auxilia na tomada de decisão em relação à provisão de cargos de direção. Sua composição é pelo Diretor Nacional do Serviço Civil junto a quatro conselheiros escolhidos pelo Presidente da República e confirmado pelos senadores.

Com o perfil definido pelo órgão e aprovado pelo Conselho, inicia-se o processo de seleção dos dirigentes. A primeira etapa envolve a divulgação da vaga e do perfil do cargo por meio do que os entrevistados chamam de “chamada pública”.

A partir daí, inicia-se o recrutamento dos candidatos e uma análise do cumprimento dos requisitos legais de cada um. Posteriormente, o processo passa para uma empresa privada contratada para fazer a avaliação geral. Segundo entrevistado CH 03, o que ocorre é uma “associação público-privada” em que parte do processo fica sob responsabilidade do Conselho e outra parte sob responsabilidade dessa empresa.

A avaliação geral é dividida em três fases: Análise Curricular, avaliação gerencial e avaliação psicolaboral. A análise curricular “permite que a análise seja feita de forma mais objetiva e menos subjetiva. Não tem o nome, nada que possa identificar. São analisadas as Empresas onde trabalhou, o tempo...” (Entrevistado CH 04). Nessa etapa, são avaliados:

los antecedentes académicos y laborales presentados por los/as candidatos/as, en la que se analiza el desarrollo de los atributos definidos en el perfil del cargo, específicamente en lo referido a conocimientos técnicos y experiencia

directiva en áreas vinculadas a la del cargo concursado, clasificando a los/as postulantes... (CHILE,2017d, p. 1).

A fase de avaliação gerencial contempla a avaliação das experiências relevantes para o exercício do cargo, o perfil gerencial e motivacional do candidato, o nível de responsabilidade e a trajetória profissional. Por fim, a avaliação psicolaboral avalia os candidatos a partir das competências atribuídas no perfil. Envolve técnicas como a aplicação de instrumentos psicológicos e as entrevistas por competências.

A empresa responsável pela avaliação geral entrega, então, os nomes dos candidatos adequados ao Conselho, que fica responsável pela entrevista final (Entrevistado CH 04; CHILE, 2017d.).

Por fim, o Conselho, a partir dos resultados das entrevistas finais, propõe uma lista com três a cinco nomes dos candidatos considerados melhores para assumir o cargo aberto. Dentre esses nomes, as autoridades competentes realizam a nomeação.

Os procedimentos concursais assemelham-se para os dirigentes dos diferentes níveis. A diferença é que, para os cargos de nível II, o processo de seleção é gerenciado por um Comitê que conta com um profissional do Conselho, um representante do Chefe do Serviço e um do ministério correspondente. Nesse caso, também é proposta uma lista com três a cinco nomes, para o Ministro ou Chefe do Serviço (ENTREVISTAS; CHILE, 2017c).

Os dirigentes são nomeados, após processo de seleção, pelo período de três anos, podendo haver renovação pelo mesmo período. Os cargos representam cargos de confiança, dessa forma a retirada de um dirigente de seu cargo pode acontecer em qualquer momento pelo superior responsável pela sua nomeação (CHILE, 2017c). O entrevistado CH 04 chama atenção à nova Lei de 2016 que estabelece o prazo de 90 dias para nomeação dos dirigentes. Caso não seja feita nomeação nesse prazo, há possibilidade de um novo concurso.

5.2.2.2 Avaliação e competências

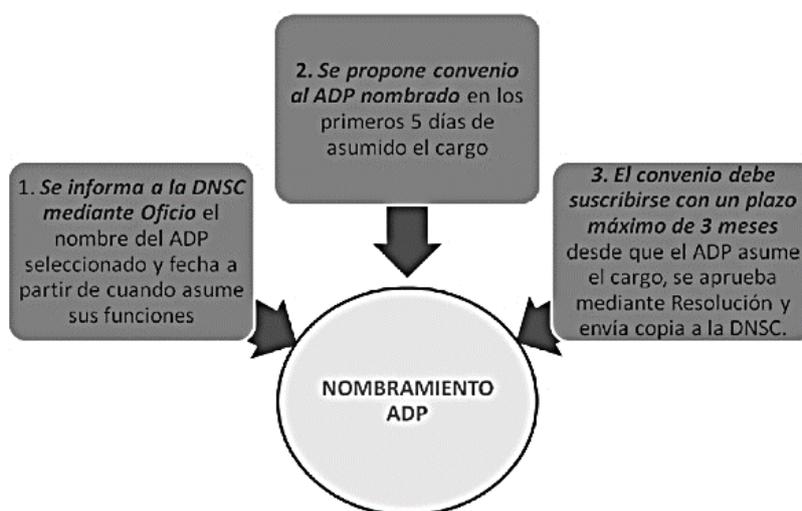
A avaliação dos dirigentes, após assumir o cargo, passa pelo que o sistema chama de “Convênio de desempenho”. Esse convênio é um documento elaborado pelo superior hierárquico junto ao dirigente e subscrito pelo Ministro da fazenda. A articulação dessas três partes nesse processo visa a trazer diferentes perspectivas para o exercício do cargo e fortalecer o compromisso no cumprimento do proposto, conforme Peftouloglou (2015).

O convênio contém desafios, compromissos, objetivos e metas a serem cumpridos pelos dirigentes no exercício do cargo:

Los objetivos que el convenio de desempeño fije para el alto directivo público, deben ser coherentes con las definiciones estratégicas institucionales, sus sistemas de planificación y control de gestión, presupuestos, programas de mejoramiento de la gestión y convenios de desempeño colectivo, entre otros, pudiendo incorporarse como tales aquellas metas comprometidas con otros actores gubernamentales relevantes, tales como, la Dirección de Presupuestos y/o la Secretaría General de la Presidencia (CHILE, 2017e).

O processo de elaboração do Convênio pode ser observado na figura 12:

Figura 12 - Elaboração de Convênio de desempenho de dirigentes chilenos



Fonte: Site da DNCS

Assim como em Portugal, há uma política de desempenho estruturada, mas que, na prática, não se implementa. No último capítulo da análise esse aspecto será mais explorado.

As características esperadas dos dirigentes públicos envolvem competências técnicas e de gestão. Elas vão desde a capacidade de compreender as demandas externas e incorporá-las na estratégia organizacional, de gerir os funcionários, relacionar com os entornos até a capacidade de transformar as limitações em oportunidades e incorporar novas práticas nas organizações públicas chilenas. Na figura 13, é possível perceber as principais competências incluídas no perfil da alta direção pública atual e sua evolução com o passar dos tempos.

Figura 13 - Competências Alto Dirigentes públicos

Evolución de las competencias incluidas en el perfil ADP		
Perfil Inicial	Perfil Intermedio	Perfil Actual
Gestión Gerencial	Visión Estratégica	Visión estratégica
Personales e interpersonales	Gestión y Logro	Experiencia y Conocimientos
Estratégicas de Liderazgo	Relación con el Entorno y Redes	Gestión y Logro
Para el entorno organizacional	Manejo de crisis y contingencias	Liderazgo externo y articulación de redes
	Liderazgo	Manejo de crisis y contingencias
	Innovación y flexibilidad	Liderazgo interno y gestión de personas
	Conocimientos técnicos	Innovación y flexibilidad
	Factor Probidad	Probidad y ética en la Gestión Pública
		Vocación de servicio público
		Conciencia de impacto público

Fuente: Elaboración propia en base a información y modelo de perfil ADP, Dirección Nacional del Servicio Civil.

Fonte: (CHILE, 2017c.).

5.2.2.3 O desenvolvimento e a formação dos dirigentes

Segundo a DNCS, os dirigentes públicos têm seu desenvolvimento acompanhado durante toda sua gestão. A figura 14, disponibilizada pela DNSC, mostra os ciclos de acompanhamento e de gestão do Sistema de Alta Direção Pública.

O ciclo geral de desenvolvimento inicia-se com a entrada dos dirigentes. A partir da nomeação, os dirigentes passam a fazer parte de uma integração ao Estado. São disponibilizadas ferramentas que facilitam essa integração com informações sobre a dinâmica de funcionamento do Estado. Além disso, são feitas “*Jornadas de Inducción*” que são reuniões, seminários e cursos entre os dirigentes, possibilitando a troca de experiência entre eles.

Figura 14 - Ciclos de Acompanhamento e de desenvolvimento da ADP



Fonte: Site da DNCS

A partir da análise e da compreensão das políticas de gestão de pessoas e de profissionalização dos dirigentes públicos em Portugal e no Chile, feitas nos capítulos anteriores, na próxima seção, serão analisados os alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos em ambos os países.

5.3 A profissionalização dos dirigentes públicos: os alcances e as limitações das políticas do Chile e de Portugal.

Conforme estudos expostos no referencial de Longo (2006), OCDE (2003), Figueroa (2002) e Kupers e Rode (2008), a profissionalização de dirigentes públicos em sistemas políticos-administrativos envolve a estruturação de sistemas específicos para dirigentes públicos, a definição de perfis de competências adequados ao exercício do cargo, a adoção de critérios e etapas de seleção, o desenvolvimento de técnicas e ferramentas para avaliação de desempenho, a integração dessa classe como grupo que compartilha valores e a existência de ambientes que possibilitem a formação e o desenvolvimento dos dirigentes.

No que se refere à estruturação de sistemas de direção, ambos os países possuem um sistema de dirigentes públicos que diferenciam as políticas dessa classe para as políticas direcionadas a outros servidores. Há políticas de recrutamento, seleção, avaliação e desenvolvimento específicas aos dirigentes.

Tanto no Chile quanto em Portugal, houve uma preocupação em definir os perfis de dirigentes adequados para o exercício da função. Em ambos, a definição desse perfil

passa pelo órgão que está solicitando a vaga e pelo Conselho/Comissão de cada país. O relato do entrevistado CH 03 retrata o papel desse perfil e, apesar de ser relacionado à realidade do Chile, também se relaciona à de Portugal:

O perfil tem sido um processo da instituição também conosco [Conselho de Alta Direção] ... com elementos incorporados. Há uma funcionalidade no perfil porque o perfil 'fala' para o mundo...o perfil diz ao governo, "olha sua prioridade é tal"...diz ao candidato o que avaliamos (Entrevistado CH 03)

Ademais, as competências que guiam tanto o perfil quanto a avaliação dos dirigentes assemelham-se nos países e envolvem competências técnicas, de gestão e comportamentais. Observando os critérios de avaliação trazidos pela CReSAP e as competências incluídas no perfil da Alta Direção Pública chileno, percebem-se competências relacionadas à liderança, visão estratégica, inovação, sensibilidade social ou consciência do impacto público. Essas competências aproximam-se do que Kupers e Rode (2008) consideram tendências na profissionalização dos dirigentes públicos em diferentes países do mundo.

A CReSAP e o Conselho de Alta Direção possuem uma atuação semelhante nos países. São órgãos independentes do governo que procuram assegurar de forma rigorosa e transparente os processos de seleção dos dirigentes. Como abordado nos capítulos anteriores, após todo o processo seletivo, é entregue uma lista ao governo para escolher, entre os selecionados, um nome para assumir o cargo:

Foi criada uma comissão, CReSAP, com admissão independente, que não recebe orientações por parte do poder político e que é responsável por todo o processo. Da fase de abertura dos avisos de candidatura até a proposta dos três nomes que integram uma *short list* que é enviada ao membro do governo. (Entrevistada PR 01)

O conselho de Alta Administração Pública tem a ordem de supervisionar os processos de concurso com base nos princípios de igualdade, mérito e não discriminação. (Entrevistado CH 03)

Esse processo é diferente nos países, cada um com etapas específicas de avaliação dos candidatos. No entanto, de forma geral, ambos trazem uma tentativa de se combinar critérios políticos e profissionais nessa etapa. A partir dos relatos, foi possível perceber que houve uma tentativa dos governos em passar de um regime mais politizado para um regime mais profissional.

O entrevistado PR 03, ao analisar a dinâmica da *Short List* em Portugal, relata que mesmo candidatos afiliados ao poder político não conseguem ser designados para exercer o cargo se não estiverem presentes nessa lista. Segundo ele, houve e há um regime:

[...] que tenta combinar os critérios profissionais com os critérios políticos. Isso porque a literatura e os exemplos que tivemos de modelos muito politizados são muito próximos de ditaduras, ou regimes mais profissionalizados em que estamos a se falar de administrações muito viradas pra dentro [...]. São regimes acreditamos indesejáveis, por isso se tenta combinar, quando possível, não é fácil, o melhor desses dois regimes (Entrevistado PR 03).

Fala-se, em ambos os países, sobre uma abertura de espaço e de discussão em relação ao mérito e a critérios profissionais. Corroborando com Rebollo (2014), alguns entrevistados acreditam que o Sistema de Alta Direção chileno trouxe equilíbrio entre critérios profissionais e políticos. Há uma seleção meritocrática combinada à confiança política. Sendo assim, abriu-se espaço para “gerentes públicos profissionais” (Entrevistado CH 03) e para a entrada de novas pessoas nos processos seletivos, saindo da rede política concentrada que marcava as nomeações.

O entrevistado CH 04 considera que, no Chile, a promoção do mérito nas etapas do processo seletivo foi o que a profissionalização trouxe de mais importante para a administração pública chilena. Segundo ele, apesar de manter a conotação política para uma parte da seleção, a grande força está na supervisão e na garantia de que a conotação de mérito prevalece, garantindo a qualidade na seleção sem uma forte intervenção do governo. Corroborando com CH 04, o entrevistado PR 04 destaca como a nova forma de selecionar dirigentes, a partir das tentativas de reforma, valorizaram questões como experiências e competências para assumir um cargo desse escalão:

Os argumentos são válidos para os dois lados. Eu posso dizer que preciso de uma pessoa da minha confiança política, e posso dizer que preciso de uma pessoa competente. Em Portugal tentou-se o equilíbrio, eu dou ao poder político três candidatos para sua escolha. Não é qualquer pessoa, elas têm o mínimo de competência, de experiência (Entrevistado PR 04).

No entanto, em oposição a essa visão, houve relatos que criticaram os órgãos responsáveis pelo processo de seleção e as políticas direcionadas à direção em ambos os países. Para uma parte dos entrevistados, não há esse equilíbrio entre critérios profissionais e políticos.

Em Portugal, o entrevistado PR 02 relata casos que mostram como o poder político ainda tem voz nessa dinâmica, como secretários do governo ou ministros que receberam a *Short List* e, insatisfeitos com os candidatos selecionados, optaram por “engavetar”

esses nomes e manter os dirigentes anteriores. Ou de casos como um dirigente que foi selecionado para “autor” das finanças e contabilidade sem nunca ter tido nenhuma experiência ou formação nessa área:

Portanto eu, com as palavras sou mais forte, isso foi só um *ambush*. Portanto a CReSAP foi mais *ambush* para fingir que o que está a realmente acima da mesa são as competências, o *know-how*, a capacidade de fazer melhor pro serviço público. Mas... é claro...eu lamento...é mentira. Isso nunca esteve em cima da mesa, não se processa assim, e duvido que com qualquer outro governo, mais do meu agrado, menos do meu agrado, isso possa processar assim (Entrevistado PR 02).

No Chile, fala-se sobre a necessidade de se evoluir muito nas questões de mérito e probidade. Para o entrevistado CH 08, “há muita influência política, tem laços com partidos políticos. [...] O sistema de alta direção pública não elimina a influência política. [...]. Não gosto do sistema de alta direção pública. O relato do entrevistado CH 02 também aborda sobre essa influência: “e o problema político-partidário que existe na administração faz com que nossa administração tenha os problemas que não deveria ter...não tem o suficientemente mérito e suficientemente a probidade”.

As discussões acerca do funcionamento ou não da CReSAP e do Sistema de Alta direção e de seus alcances e limitações trazem à tona a discussão sobre política e administração, mérito e confiança e as fronteiras entre eles.

Segundo entrevistados portugueses, a complexidade da máquina pública faz com que a esfera política “invada” naturalmente a esfera da administração, fazendo com que o poder político “tenha sempre a última palavra das coisas”.

Refletindo sobre a gestão pública em geral, o entrevistado PR 02 acredita que esse equilíbrio entre administração e política é um problema irresolúvel em qualquer administração:

Independentemente do que se vê na OCDE, é verdade que na Europa não há nenhum governo em que a escolha dos dirigentes seja exclusivamente profissionais, competências. Nenhum. Todos tentaram tender, uns mais que os outros, para tal profissionalização. Mas não há um exemplo. Não tem como (Entrevistado PR 02).

O entrevistado reflete, ainda, sobre a dificuldade de se implementar uma profissionalização desprovida de contatos informais e tratos de influência que permeiam a vida política e, por isso, “tem dúvidas da possibilidade de uma profissionalização 100%

da administração pública”, apesar de desejar que assim fosse e inclusive já ter sido a favor dela.

Ainda nesse quesito de influência política, alguns entrevistados chilenos abordaram sobre a falta de autonomia para tomar decisões dos dirigentes. Todo esse processo de decisão fica muito influenciado e restrito pelas questões políticas, o que dificulta a condução de ações desses dirigentes.

Outra reflexão trazida durante as entrevistas está relacionada à substituição de dirigentes por questões políticas. Segundo relatos dos entrevistados portugueses, ainda é comum a alteração do poder político vir acompanhada com a substituição das pessoas que assumem os cargos de direção, mesmo essas pessoas tendo passado por todo o procedimento concursal da CReSAP e ainda estarem em ano de exercício de seus cargos:

[...] há tendências para substituir as pessoas, independentemente de elas terem sido sujeitadas a procedimento concursal. Pois a lei, como todas as leis, há sempre um artigo, uma linha que permite, que satisfaz a vontade política. Por várias razões, aquela que é mais utilizada é a necessidade de introduzir alterações na orientação do organismo. Por isso, o político chega e diz “eu quero imprimir nova orientação, nova estratégia no organismo. Então, a pessoas que está não serve, tem que ser substituída (Entrevistado PR 01).

No Chile, alguns entrevistados mencionam isso como um problema também presente no sistema. De acordo com o entrevistado CH 01, a mudança de governo levava a alteração em uma quantidade importante dos dirigentes. O entrevistado CH 03 aborda sobre como quando a “coalizão continua, em geral as mudanças são em menores”, isto é, não há grandes alterações nos dirigentes públicos, corroborando com os dizeres de Baraona (2015) de que ainda existem tensões entre o mérito e a confiança.

No que concerne ao desenvolvimento de técnicas de avaliação de desempenho, ambos os países declaram ter uma política estruturada para avaliação de dirigentes. Os documentos mostram um esforço para se consolidar esse tipo de avaliação no sistema como um todo. No entanto, na prática, a implementação mostra-se diferente. A partir das entrevistas, foi possível perceber uma dificuldade, tanto no Chile quanto em Portugal, de se implementar e de se fortalecer esse sistema de avaliação dos dirigentes.

Segundo entrevistado PR 03, os pontos frágeis estão na forma como a avaliação é vista pelos dirigentes. A falta de responsabilização dos dirigentes em ambos os países diante da não realização dos objetivos prejudica o andamento e a efetividade da avaliação, indo ao encontro do mencionado por Madureira (2008; 2011). Segundo entrevistado PR 02, “um serviço pode ser mal avaliado, mas continua com mesmo dirigente”. Conforme

já mencionado no capítulo sobre a gestão de pessoas no setor público chileno, os entrevistados não falam muito sobre a questão de desempenho. No entanto, percebe-se que o sistema também não se efetiva na prática e os dirigentes não são avaliados de forma sistemática em relação a seu trabalho e a seu desempenho.

Em ambos os países, foi possível perceber uma preocupação com as questões de formação e de desenvolvimento dos dirigentes, a partir dos relatórios e dos documentos disponibilizados pelo órgão responsável pela gestão de pessoas. No entanto, essas questões não apareceram muito nas entrevistas. O maior destaque em Portugal é para a formação específica em cursos de alta direção que acompanham o exercício da função. No Chile, há um ciclo de acompanhamento e de desenvolvimento da alta direção pública que envolve a formação e o desenvolvimento de habilidades e de técnicas diretivas e uma preocupação com a integração e com a troca de experiências entre os dirigentes, o que possibilita o reconhecimento dessa classe como grupo que compartilha valores.

Outro ponto mencionado nas entrevistas chilenas é em relação ao tempo de permanência dos dirigentes. Os estudos da OCDE (2005) já apontavam como um desafio de sistemas direcionados a postos de trabalho, a permanência de valores de direção e responsabilidade. Os entrevistados abordam sobre como o tempo de exercício dificulta a manutenção da continuidade de experiências e as ações realizadas pelos dirigentes, e como isso diminui os impactos das mudanças propostas para as organizações públicas:

Outro desafio no sistema de alta direção é como manter uma continuidade de experiências, porque o sistema apareceu como um sistema de emprego de três anos, e depois por mais que a pessoa saia e pode trocar de postura, deveria manter mecanismo em caso de pessoas para não amarrar gosto e também como evitar, então são experiências que se perde. [...] O desafio fundamental é [...] dar garantias para se evitar a remoção fácil. Porque o sistema tem que resistir à pressão (Entrevistado CH 09).

[...] por exemplo, no setor privado, o gerente de primeira linha dura anos ... nós estimamos que isso deveria melhorar o impacto da mudança ... para melhorar a duração da estabilidade ... e parte dessa estabilidade está muito combinada com os ciclos políticos que são de quatro anos e ainda com a mudança de coalizão (Entrevistado CH 03).

De maneira geral, percebe-se que Chile e Portugal percorrem o caminho da profissionalização dos dirigentes públicos com similaridades. As políticas de GRH que levam a essa profissionalização, desde a estruturação de sistemas direcionados a dirigentes até a adoção de novas práticas de recrutamento e seleção, assemelham-se em ambos os países indo ao encontro das tendências mundiais, mencionadas por Kupers e

Rode (2008). A partir da análise das entrevistas, foi possível perceber que não apenas as políticas se assemelham. As limitações e os desafios encontrados pelos países também se concentram nos mesmos pontos. Em ambos, apesar de abordarem sobre a tentativa de inserção do mérito no processo de seleção, os entrevistados chamaram atenção pela alta influência política, tanto durante o processo, quanto depois. Existem lacunas no sistema que dificultam a prevalência do mérito e de critérios profissionais sobre a influência e os critérios políticos. Por meio da figura 15, é possível perceber, de forma analítica, os alcances e limitações das pol profissionalização dos dirigentes públicos nos países.

Figura 15 - Alcances e limitações das políticas de profissionalização dos dirigentes públicos no Chile e em Portugal

Alcances	Limitações
<ul style="list-style-type: none">• Estruturação de sistemas de direção com políticas de GRH específicas para os dirigentes;• Definição de perfis de competências para guiar a seleção dos dirigentes;• Criação de órgãos autônomos para a gestão do processo de seleção e desenvolvimento dos dirigentes;• Introdução de elementos meritocráticos no processo de seleção;• Tentativa de combinação de critérios profissionais e políticos;	<ul style="list-style-type: none">• Dificuldades em diminuir a influência política na gestão dos dirigentes;• Falta de autonomia na condução de ações e tomada de decisão desses dirigentes devido à forte influência política;• Alto nível de substituição dos dirigentes nos processos de mudança dos governos;• Tempo de permanência dos dirigentes dificulta a continuidade de experiências, a permanência de valores de direção e os impactos das mudanças.• Gestão por desempenho, apesar de estruturada no papel, não parece funcionar. Não há avaliação sistemática das ações dos dirigentes.• Dificuldades no alinhamento e integração entre os subsistemas.

Fonte: elaborado pela autora

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho consistiu em analisar, no contexto das reformas do setor público, as políticas de profissionalização de dirigentes públicos a partir das experiências do Chile e de Portugal. Em termos de objetivos específicos buscou-se: a) Contextualizar a dinâmica da gestão de pessoas no âmbito federal no Chile e em Portugal; b) Compreender os elementos que configuram os espaços próprios de direção no setor público chileno e português; c) Compreender as estratégias orientadas à composição dos cargos de dirigentes públicos em ambos os países; d) Analisar os alcances e limitações da profissionalização dos dirigentes públicos do Chile e Portugal.

A partir da reforma gerencial muitas mudanças foram percebidas na forma como a gestão de pessoas, tanto no Chile quanto em Portugal, se organizava e em relação às suas políticas e práticas. No Chile, o Serviço Civil procurou desenvolver políticas direcionadas a desempenho, planejamento e para alta direção. O Serviço Civil chileno mantém uma gestão descentralizada por meio da definição de critérios gerais para a tomada de decisão relacionada a pessoas. A alta descentralização da gestão de pessoas trouxe ao país uma heterogeneidade nas políticas de pessoal, uma vez que cada órgão ou serviço implantava sua política de uma maneira, dificultando seu aprimoramento. No intuito de controlar essa descentralização, uma nova lei, número 20.955/2016, foi criada buscando o fortalecimento da DNSC a partir da definição de regras e processos de gestão de pessoas a serem seguidos pelos órgãos. O sistema de Alta Direção é a política que aparece como prioridade do governo chileno.

Em Portugal, as reformas trouxeram a introdução de novas ferramentas de gestão no setor público. No tocante às políticas de gestão de pessoas, Portugal mantém uma gestão também descentralizada. A DGAEP delega aos ministérios as decisões de gestão, recrutamento, condições de trabalho e *budget*. As políticas de avaliação de desempenho e dos dirigentes foram os destaques nas entrevistas no país.

No que se refere aos elementos que configuram os espaços próprios de direção pública destaca-se que, ambos os países, direcionaram esforços para configuração desses espaços. Ressalta-se que a profissionalização dos dirigentes públicos foi um dos eixos da

gestão de pessoas dos países com a reforma. Políticas de gestão de pessoas relacionadas aos subsistemas, principalmente, organização do trabalho, gestão do emprego, desempenho e desenvolvimento, foram elaboradas especificadamente para essa classe de trabalho.

Tanto no Chile quanto em Portugal, os sistemas de direção pública são marcados por um sistema de gestão centralizado, geridos por organizações específicas e autônomas ao governo (CADP e a CReSAP). Há um sistema formalizado e instituído definidos por uma legislação específica para os cargos de direção.

Em relação à origem de seus dirigentes, os Estados mantêm um sistema com seleção aberta para cargos de alta direção e a escolha procura-se basear na combinação de competências e decisão política, o que direciona as ações dos dirigentes para funções tanto gerenciais quanto políticas.

No tocante às competências dos dirigentes públicos, se por um lado foi possível, por meio desse estudo, conhecer quais são as competências que permeiam os processos de seleção e gestão de dirigentes públicos, por outro não foi possível entender como essas competências são definidas. Fica um questionamento de como acontece esse processo de definição nos países. Sugerem-se novas pesquisas para entender como essas competências são elencadas.

O trabalho mostrou que o ponto de partida para a profissionalização dos dirigentes é a definição de competências que devem guiar desde o processo de seleção dos dirigentes, até a sua avaliação e desenvolvimento. Nos países analisados não houve elementos que pudessem subsidiar a afirmação de que existe de fato uma integração entre os subsistemas estudados e as competências estabelecidas na profissionalização dos dirigentes.

Considerando que a definição do perfil do dirigente público é o princípio guiador de todo o processo de seleção, faz-se necessário que esses dirigentes continuem a ser avaliados e desenvolvidos a partir dessas competências. A integração de todos subsistemas para a consolidação da profissionalização dos dirigentes públicos parece ainda ser um ponto a ser conquistado e aprimorado em ambos os países. Sugerem-se novos estudos que possam analisar essa integração.

Outro ponto evidenciado pelo trabalho foi a proximidade entre as competências requeridas aos dirigentes tanto no Chile quanto e Portugal. Essas competências se aproximam, ainda, das tendências mundiais trazidas por estudos como o de Kupers e Rode (2008). Fica uma reflexão de até que ponto essa semelhança entre competências

gerenciais em contextos diferentes não representa uma mera reprodução. Há um modelo único de competências para dirigentes públicos que serve para a realidade de todos os países?

No tocante aos instrumentos de gestão, principalmente relacionados ao desempenho e remuneração variável, apesar de existirem nos países, na prática não se implementam, tendo baixo uso e impacto na dinâmica dos dirigentes. Em Portugal o sistema de avaliação de desempenho se mostrou mais estruturado do que no Chile. Todavia, seus pontos fracos parecem mostrar que na prática ele também não se efetiva. Não parece haver uma avaliação sistemática das ações dos dirigentes o que pode dificultar a integração dos subsistemas mencionada anteriormente.

Em ambos os países, a profissionalização dos dirigentes públicos vem acompanhada por uma tentativa de se inserir e prevalecer o mérito na gestão desses dirigentes, sobretudo no processo de seleção. O Sistema de Alta Direção Pública e a CReSAP buscaram a valorização da gestão e do desempenho com a possibilidade de alternativas políticas que mantivessem a governabilidade democrática. Há uma busca pelo equilíbrio entre critérios profissionais e políticos.

No entanto, pode-se perceber que, em ambos os sistemas, existem lacunas que dificultam a prevalência do mérito e possibilitam a sobreposição da influência política. Essas questões passam pela possibilidade de contratos temporários, de substituição dos dirigentes e da não nomeação de nenhum dos dirigentes selecionados pela Comissão/Conselho.

A possibilidade de contratos temporários apareceu no Chile como um limitador das questões de mérito, não apenas para seleção dos dirigentes, como também para seleção dos servidores em geral. Esses contratos possibilitam a nomeação de pessoas para determinados cargos sem passar pelo procedimento concursal, o que elimina o processo de análise de competências e experiências instituídos para os dirigentes, por exemplo. Nesse caso, os cargos podem ser assumidos por pessoas de exclusiva confiança política que não possuem competências para o exercício da função.

Em Portugal não foi mencionado essa possibilidade de contrato temporário. No entanto, os relatos abordam sobre casos de dirigentes que assumiram cargos sem formação ou experiência para a área, demonstrando uma lacuna no sistema para nomeações exclusivamente políticas.

A possibilidade de não nomeação de nenhum dos dirigentes selecionados pela Comissão/Conselho também aparece como um limitador da prevalência do mérito. Em

Portugal essa questão se mostrou mais forte. Apesar disso, em ambos os países, há possibilidade do governo não aceitar os nomes selecionados pelo órgão competente, mesmo com todo o procedimento concursal, fazendo com que todo o processo seja armazenado.

Por fim, têm-se como outro limitador, a possibilidade de substituição de dirigentes. Tanto em Portugal quanto no Chile os dirigentes podem ser substituídos pelos seus superiores diretos. Isso faz com que as mudanças políticas venham acompanhadas de alterações de uma grande parte dos dirigentes, desconsiderando todo o processo concursal que eles passaram e dificultando a continuidade de ações e os impactos das mudanças propostas.

Ademais a influência política também dificulta as ações e decisões dos dirigentes. A relação política permeia de forma intensa esse processo decisório, o que parece dificultar uma certa autonomia dos dirigentes e a condução de ações e posturas inovativas.

Houve, em ambos os países, a introdução de elementos meritocráticos na seleção e gestão dos dirigentes públicos. No entanto, apesar desses elementos meritocráticos, ficam dúvidas em relação à efetividade dessa implementação. Não se percebe um equilíbrio entre critérios políticos e profissionais, como mencionado por alguns autores. Percebeu-se que, em ambos os sistemas, a influência política interfere na dinâmica e em todo o processo de profissionalização dos dirigentes, tendendo a balança entre Administração e Política para a confiança em detrimento do mérito.

O equilíbrio parece ser uma questão ainda a ser conquistada. Talvez as barreiras encontradas para a conquista desse equilíbrio possam estar relacionadas a questões culturais. Nesse estudo não foi possível aprofundar na influência da cultura nessa dinâmica de profissionalização. Sugerem-se novas pesquisas que busquem entender como a cultura auxilia ou limita os processos de modernização do setor público.

Esse estudo contribui para o debate acadêmico sobre os dirigentes públicos no mundo e enriquece as possibilidades para a profissionalização dos dirigentes públicos uma vez que a ampliação da base de conhecimento sobre a profissionalização da direção pública possibilita a aprendizagem a partir da experiência do outro, podendo auxiliar a tomada de decisão em relação a essas e a outras políticas nas organizações públicas.

Frente às considerações feitas e considerando que esse tipo de pesquisa está sujeita a uma série de complementações, propõe-se mais debates acadêmicos que analisem os processos de profissionalização nos países com objetivo de refletir sobre seus alcances e pensar alternativas para superar seus limitadores. Além disso, propõe-se mais estudos que

analisem mais a fundo o diálogo entre as dimensões política e administração e mérito e confiança a partir da experiência de outros países no processo de profissionalização de seus dirigentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, v. 10, p. 1-52, 1997.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. **Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World**New York, 2005.

ALESSIO, M. F. DIRIGENTES PÚBLICOS, POLÍTICA E GESTÃO: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno. 2013, 167f. Dissertação (Mestrado). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO.2013.

ALESSIO, Maria Fernanda; PACHECO, Regina. O sistema de Alta Dirección Pública do Chile: política e gestão. In: **XVIII Congresso Internacional del CLAD**, Montevideu. 2013.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio; LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Controles Democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafio para a Ordem Democrática no Século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

ARAÚJO, Joaquim F. **A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma**. Universidade do Minho, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, 2005. Disponível em <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3274>> Acesso em: 01 de março de 2017.

BAILEY, K.D. **Methods of Social Research**. 2nd. ed. New York: The Free Press, 1982.

BANCO MUNDIAL. **CHILE: ESTUDIO DE EVALUACIÓN EM PROFUNDIDAD DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)**. Volumen I. Banco Mundial. Diciembre 2008.

BARAONA, R. E. Experiencia de la Alta Dirección Pública chilena a doce años de su implementación. **XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015

BÁRCENA, A. KACEF, O. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso. **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**. Copyright © Naciones Unidas, julio de 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BAU AEDO, C. Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública em América Latina – El Caso de Chile. **Foro Iberoamericano: Revitalización de la**

Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo, 2005.

BERMAN, E. M. HRM IN DEVELOPMENT: LESSONS AND FRONTIERS. **Public Administration and Development**, v. 35, p. 113–127, 2015.

BILHIM, J. A, de F. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Vol. XXVIII, pág. 11 - 31, 2014.

BILHIM, J. A, de F. A afirmação do mérito nos processos de seleção para a alta direção da administração pública portuguesa. **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012a.

BILHIM, J. A, de F. O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade?. **Sequência (Florianópolis)**, Florianópolis , n. 65, p. 57-78, dic. 2012b.

BRYMAN, Alan. **Research methods and organization studies**. London: Unwin Hyman, London, 1989. 283 p

BRESSER-PEREIRA, L. C. Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 20, n. 1, p. 7–23, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internaciona** (ENAP, Ed.)Brasilia, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da Nova Gestão Pública: Agora na Agenda da América Latina, no Entanto. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 143–166, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública, RAP-FGV**, v. 42, n. 2, p. 391–410, 2008.

BURKE, Ronald J.; NOBLER, Andrew J.; COOPER, Cary, L. The importance of human resource management in public sector, future challenges and the relevance of the current collection. In: BURKE, Ronald J.; NOBLER, Andrew J.; COOPER, Cary, L. **Human resource in the public sector**. Cheltenham. Edward Elgar. 2013

CARBONI, Nadia (2010). Changing Relationships Between Politicians and Bureaucrats in Contemporary Democracies: an Empirical Analysis of the Italian Experience. **International Public Management Review**. Eletronic Journal at <http://www.ipmr.net>. Volume 11, Issue 1

CARDOSO, J. **Da Reforma Administrativa ao e-government 1974 - 2012 e-services no Município do Pombal**. 2012, 135f, Dissertação (Mestrado), Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 2012.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. Texto para discussão n. 1686

CASETTI, M. L. M. **La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)**. 2011. 233f. Tese (Doutorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, D.F. Agosto 2011.

CASTRO, C. Prácticas directivas y competencias de los altos directivos para una gestión efectiva en el Estado de Chile. *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 105-128 <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38431>. 2015.

CHILE. Gestión del Desempeño en Servicios Públicos. Dirección Nacional del Servicio Civil Edición Subdirección de Desarrollo de las Personas. Junio de 2011. Disponível em: <https://documentos.serviciocivil.cl/download/d0e0716b-9485-499e-88e5-e44025fabca5/Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%Bl%20en%20los%20Servicios%20P%C3%BAblicos.pdf?alf_ticket=TICKET_8b7d47de0a4bbc0fdcb21018fd835026066a50f9> Acesso em maio de 2017.

CHILE. Política De Desarrollo De Las Personas Del Servicio Civil, Santiago, Diciembre 2016.

CHILE. PLAN ESTRATÉGICO Servicio Civil 2014 – 2018. Santiago, octubre de 2014. Disponível em <https://www.serviciocivil.cl/documentos/plan-estrategico/>. Acesso em maio de 2017.

CHILE. Site oficial do Serviço Civil. 2017a. Disponível em <<https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/servicio-civil/>>. Acesso em maio de 2017.

CHILE. Reclutamiento y Selección: Más mérito en el Estado. 2017b. Disponível em: <https://www.serviciocivil.cl/sdp_reclutamiento>. Acesso em maio de 2017.

CHILE. PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: UNA REVISIÓN DE LOS AVANCES DEL PROCESO E INSTRUMENTOS DE SELECCIÓN. Publicación del Servicio Civil. 2017c. Disponível em <https://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/Prefeccionamiento%20del%20SADP.pdf>. Acesso em maio de 2017.

CHILE. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN. Publicación del Servicio Civil. 2017d. Disponível em <https://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/aspectos_proceso_adp.pdf>. Acesso em maio de 2017.

CHILE. Convenios de Desempeño. 2017e. Disponível em: <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/acompanamiento-y-desarrollo-adp/>. Acesso em maio de 2017.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais** (8a ed.). São Paulo: Cortez, 2006.

CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. **Economía y Sociedad**, p. 5–23, 1998.

CLAD. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. **Anais...**2003. Disponível em:

<[www.clad/ve.org/nhttp://www.spc.gob.mx/Biblioteca/jsp/documentos/archivos/Carta Iberoamericana.pdf](http://www.clad/ve.org/nhttp://www.spc.gob.mx/Biblioteca/jsp/documentos/archivos/CartaIberoamericana.pdf)>

CLAD. **Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública**. Venezuela, 2008.

COSTA, Rosanna; WAISSBLUTH, Mario (2007). **Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas**. Centro de Gestión (CEGES). Documento de Trabajo, nº 94. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto** **Cadernos de Linguagem e Sociedades** Porto Alegre Artmed/Bookman, , 2010.

CRUZ, C. H.; WERNER, R. L. Políticas de desarrollo de las personas en el sector público: balance y proyecciones. In: **Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy**. [s.l: s.n.]. p. 152.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna. A disciplina e a pratica da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna (orgs). **Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2006.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic “enlightenment”. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 892–909, 2009.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, n. 24, p. 213–225, 2004.

EBIMOBOWEI, A.; FELIX, T. S.; WISDOM, S. C. Human Resource Development Mechanism and the Performance of Public Sector Accountants ’ in Nigeria. **Journal of Social Sciences**, v. 4, n. 3, p. 246–255, 2012.

FARAZMAND, A. Innovation in Strategic Human Resource Management : Building Capacity in the Age of. **Public Organization Review**, v. 4, p. 3–24, 2004.

FARIAS, P. C. L. DE; GAETANI, F. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, p. 8–11, 2002.

FIGUEIREDO, J.; TAVARES, L. V. Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. **Revista do Servio Pæblico Braslia** 57 (1): 51-62 Jan/Mar 2006

FIGUEROA, R. **RÉGIMENES DE DIRECTIVOS PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DEL ARTE, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS** Washington Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), , 2002.

FERRAZ, D. **A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a definição de uma política integrada.** 2008. 92f. Dissertação (Mestrado). Lisboa: ISCTE, 2008.

GEMIGNANI, M. Memory, Remembering, and Oblivion in Active Narrative Interviewing. **Qualitative Inquiry**, v. 20, p. 127–135, 2014.

GODOY, A S. Pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista Chilena de Educación Científica**, v. 35, n. pesquisa qualitativa, p. 57–63, 1995.

GOH, S. C. Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. **Measuring Business Excellence**, v. 16, n. 1, p. 31–42, 2012.

HAYS, S. W.; PLAGENS, G. K. Human resource management best practices and globalization: The universality of common sense. **Public Organization Review**, v. 2, n. 4, p. 327–348, 2002.

IACOVIELLO, M.; CHUDNOVSKY, M. **LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA.** Banco de desarrollo de America Latina, 2015.

IACOVIELLO, M.; ITURBURU, S. Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos. In: **Planificación estratégica-Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público.** Sociedad A ed. Buenos Aires: . p. 89–120. 2014

IACOVIELLO, M.; LLANO, M.; STRAZZA, L. **PROFESIONALIZACIÓN DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS EXPERIENCIAS COMPARADAS.** SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA. **Anais...**2011

IACOVIELLO, M.; LLANO, M.; STRAZZA, L. Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 52, p. 45–82, 2012.

JÄRVALT, J. What does professionalisation of public service mean to Estonian top officials? **Department of Public Administration**, University of Tartu, Estonia. 2007. Disponível em: <<https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/madrid/Jarvalt2007.pdf>>.

KATSAMUNSKA, P. Classical and Modern Approaches to Public Administration. **Economic Alternatives**, n. 1, p. 74–81, 2012.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006.

KUPERUS H.; RODE A. **Top Public Managers in Europe.** Maastricht, December 2008

LIRA, M. La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos: pros y contras. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 2012.

LLANO, M. **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile**, 2014.

LONGO, F.A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do**

Serviço Público.Ano 54 Número 2 Abr-Jun 2003

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: A gestão das pessoas no setor público**São PauloFUNDAP, , 2007.

LONGO, F.Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia.** No. 35. 2006

LOPES, I, M. P. F. **O sistema de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa. Efeitos da sua prática no contrato psicológico dos colaboradores.** 2010. 108f, Dissertação (Mestrado), Instituto Superior Miguel Torga, 2010.

MADRELINO, F; MOZZICAFREDDO, J. MATOS, R. de. **REORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A QUESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS.** INSTITUTO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS – INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA. 2015

MADUREIRA, C. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(3):547-562, maio/jun. 2015.

MADUREIRA, C. O estatuto do pessoal dirigente: confiança política ou profissionalização? **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Buenos Aires, Argentina 4 a 7 de Novembro de 2008.

MADUREIRA, C. **PROFISSIONALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES DE TOPO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE PORTUGAL.** 8º Congresso Nacional de Administração Pública – 2011.

MADUREIRA, C.; ASENSIO, M.; RODRIGUES, M.. Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Prace e do Premac. Lisboa: **DGAEP**, 2013.

MADUREIRA, César; FERRAZ, David. As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes: O caso da administração pública portuguesa. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras , n. 63, p. 51-69, maio 2010 .

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica.** Editora Atlas S. A., , 2003.

MARCONI, N. **POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO.** In: **Levy, Evelyn; Drago, Pedro Aníbal . Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** Edições Fundap. São Paulo, Brasil, 2005.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, Número 4, Out-Dez. 2002.

MCCOURT, W. Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. April 2013, 2013.

MOORE, M.; KHAGRAM, S. On creating Public Value: What Business might learn from Government about Strategic Management. **Corporate Social Responsibility initiative - working paper**, v. 3, 2004.

MENDEZ, E. S. **El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Estudio de un caso desde la perspectiva del modelo Principal - Agente**. 2015. 280f. Tese (Doutorado), Universidad Autónoma de Madrid. Noviembre, 2015

MOTTA, F. C. P. **O Que é Burocracia**. São Paulo Brasiliense, , 1981.

MOTTA, P. R. DE M. O estado da arte da gestão pública. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82–90, 2013.

NAZAR, S. R. **La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial. Para ello debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de políticas formado por una elite burocrática**. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**2005.

NUNES, F. M. R. de A. **Os Directores-Gerais: O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático**. 2012, 226f, Tese (Doutorado), UNIVERSIDADE DE LISBOA INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2012.

NUNO, M. C. R. **Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos Humanos – Regimes gerais de vinculação, carreiras e remunerações, do contrato de trabalho em funções públicas e de gestão e avaliação do desempenho**. 2010, 90f, Dissertação (Mestrado), Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, 2010.

OCDE. **MANAGING SENIOR MANAGEMENT: SENIOR CIVIL SERVICE REFORM IN OECD MEMBER COUNTRIES**. 28th Session of the Public Management Committee 13-14 November, 2003.

OECD. **Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública**. Brasília. Cadernos ENAP, 16, , 1998.

OECD. Modernizando o emprego público. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 419–428, 2005.

OECD. **Government at a Glance** OECD Publishing, , 2011.

OECD. **Human Resources Management Country Profiles - Chile**, 2012.

OECD. “The Senior Management in the Public Service of Central Governments”, in The State of the Public Service, **OECD**. Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-8-en>. 2008

OLIVEIRA, K. P. DE. **GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: RETENÇÃO DE PESSOAS DO CARGO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL**. 2009. 229f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerias -UFMG, 2009.

ONU. A gestão de pessoas como um recurso estratégico. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 3, p. 389–426, 2006.

OSOIAN, C.; ZAHARIE, M. RECRUITMENT FOR COMPETENCIES Codru ț a OSOIAN. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 41, p. 129–145, 2014.

PEFTOULOGLOU, B. La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile. **XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

PERRY, J. L.; ENGBERS, T. A.; JUN, S. Y. Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 39–51, 2009.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. 6th ed. London e New York: Routledge. 2010

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Administration** London SAGE Publications, , 2003.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform – a comparative analysis** Oxford: Oxford University Press, , 2004.

POLLITT, C.; GROUP, E. Avaliando reformas da gestão pública : uma. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7–32, 2002.

PORTUGAL, Decreto Regulamentar n.º 27/2012. Aprova a orgânica da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público Diário da República, 1.ª série — N.º 43 — 29 de fevereiro de 2012.

PORTUGAL, Lei n.º 64/2011. Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública — 29 de dezembro de 2011.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017a. Disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017b. Disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=00000000-0000-0000-000000000002>>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017c. Disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=83DDD323-6047-46DB-B137-6A732C8C2202>>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017d. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=BE926DD3-1C62-4EF8-BC5F-8394F118A38B>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017e. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=4937E02C-D1E6-4A54-e.BAA3-AB86720BEF34>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017f. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=0A6EE985-000E-44D4-AADC-F297894D6590>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017g. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=71D83712-8CCF-47CA-9C67-DB213B0BBE45>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017h. Disponível em: <http://www.cresap.pt/cresap/criterios-de-avaliacao.html>>. Acesso em fev. 2017.

PORTUGAL. Site oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público. 2017i. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=97F62D56-0406-45B3-9A40-F29AAD3D1D36>>. Acesso em fev. 2017.

PUÓN, R. M. HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LATINOAMÉRICA. **Revista de Gestión Pública**. Volumen I, Número 2 Julio-Diciembre 2012.

PUÓN, R. M. TENDENCIAS ACTUALES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EM LATINOAMÉRICA: BUENAS Y MALAS NOTICIAS. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, vol. VI, núm. 9, segundo semestre, pp. 127-143, 2008.

RAJASEKAR, J.; KHAN, S. A. Training and Development Function in Omani Public Sector Organizations: A Critical Evaluation. **Journal of Applied Business and Economics**, v. 14, n. 2, p. 37–52, 2013.

REHREN, A. Clientelismo político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile. Valdés, S. (comp.), **Reforma del Estado** Vol. II. Chile: Centro de Estudios Públicos. 2002.

REY, F. G. **Pesquisa Qualitativa e Subjetividade: Os processos de construção da informação** São Paulo Learning, Pioneira Thompson, , 2005.

ROSA, M. V. de F. P. do C. ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.

ROSA, D. C. dos R., **Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação**. 2012, 198f, Dissertação (Mestrado), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA, 2012.

SALVADOR, M.; RAMIÓ, C. Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. In: LONGO, F. RAMIÓ, S. **La profesionalización del empleo público en América Latina**. Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona. 2008

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública *. **Revista de Administração Pública, RAP-FGV**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009.

SELDEN, S. C. Innovation and Global Trends in Human Resource Management Practices. In: PIERRE, B. Guy Peters Jon. **Handbook of public administration**. Sage, 2003.

SELTIZ, C. et al. Métodos de Pesquisa das Relações Sociais. São Paulo. EPU, 1974.

SILVA, A. P. et al. Reflexões sobre o método de história de vida. **Mosaico. Estudos em Psicologia**, v. 1, n. 1, p. 25–35, 2007.

SILVA DURÁN, F. Profesionalización de la Función Pública: La Experiencia Chilena (Reforma 2003-2011). In: **Desigualdade & Diversidade** - Dossiê Especial. Rio de Janeiro, PUCRJ, v. 5, p. 31-42, 2011.

SILVA, Lindomar P. da; FADUL, Elvia. M. C. Organizational Culture and Discourses: A Case of Change in a Brazilian Public Organization. **Brazilian Administration Review**, v. 8, p. 185-204, 2011.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público Brasília.**, v. 60, n. 3, p. 241 – 250, 2009.

TEIJEIRO, J. M. P.; FERRER, J. M. B. La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, v. 10, p. 1–18, 2013.

TEIXEIRA, C. O. Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública. Dissertação (Mestrado), 2012, 100f. Instituto Politécnico de Bragança.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação** São Paulo Atlas, , 1987.

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba , v. 16, n. 5, p. 723-743, Oct. 2012 .

VELARDE, J. C. C. Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países Latinoamericanos. **Reforma y Democracia**, v. 49, n. 49, p. 99–122, 2011.

VELARDE, J. C. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M. **Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)**. Washington, 2014.

VILLA-VERDE FILHO, E. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo “FHC” de “flexibilizá-la”. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 134, p. 185–200, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, , 1999.

WOO, K. H. Recruitment Practices in the Malaysian Public Sector: Innovations or Political Responses? **Journal of Public Affairs Education**, v. 21, n. 2, p. 229–246, 2015.

WYNEN, J.; DE BEECK, S.; HONDEGHEM, A. Interorganizational mobility within the U.S. federal government: Examining the effect of individual and organizational factors. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 869–881, 2013.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA		
Dados dos entrevistados		
Nome:		
Cargo que ocupa atualmente:		
Tempo no serviço público e no cargo:		
Trajetória profissional:		
Roteiro		
Bloco 1	Informações gerais sobre políticas gestão de pessoas	Quais as políticas e práticas de gestão de pessoas se destacam no setor público do país? Quais são as características, resultados e desafios dessas políticas?
		Quem é o órgão responsável pela proposição das políticas de GP?
		Como ocorre a implementação das políticas de GP nos órgãos executores?
Bloco 2	Dirigentes Públicos	Existe a formalização de um sistema ou regime específico para dirigentes públicos?
		Como os dirigentes públicos são selecionados? Quais são as ferramentas e critérios para essa seleção?
		Existem pré-requisitos para a ocupação de função gerencial?
		Existe alguma política de formação e capacitação continuada para os dirigentes?
		Os dirigentes públicos são avaliados? Como? Por quem?
		Existem mecanismos de premiação ou reconhecimento pelo bom desempenho dos dirigentes?
		Existe a formalização de um sistema ou regime específico para dirigentes públicos?
		Como os dirigentes públicos são selecionados? Quais são as ferramentas e critérios para essa seleção?
		Existem pré-requisitos para a ocupação de função gerencial?
		Existe alguma política de formação e capacitação continuada para os dirigentes?
		Os dirigentes públicos são avaliados? Como? Por quem?
		Existem mecanismos de premiação ou reconhecimento pelo bom desempenho dos dirigentes?

APÉNDICE B

LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS			
PAÍS	NOME DO DOCUMENTO	ANO	LINK
Chile	ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS MODELO DE ACOMPañAMIENTO Y DESARROLLO	2016	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/MODELO-DE-ACOMPA% C3% 91AMIEN TO-Y-DESARROLLO-ADP.pdf
Chile	ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE DESEMPEÑO	S. D.	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/orientaciones_elaboracion_convenio_desempeno_2015.pdf
Chile	EL DIRECTIVO PÚBLICO HOY CONTEXTO, ROLES Y DESAFIOS	2015	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/directivo_publico_hoy_final.pdf
Chile	PLAN ESTRATÉGICO Servicio Civil 2014 – 2018	S. D.	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_estrategico_sc_2014_2018.pdf
Chile	FACILITADORES DE CABILDOS CONSTITUYENTES	2017	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/08/Facilitadores-de-Cabildos-Constituyentes-1.pdf
Chile	Cargos Adscritos al SADP	2017	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/Cargos-ADP_junio-2017.pdf
Chile	ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN	S. D.	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/Aspectos-relevantes-del-proceso-de-evaluaci% C3% B3n.pdf
Chile	Balance de Gestión Integral	2016	https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/BGI-SC-2016_0-1.pdf
Chile	Altos Directivos Públicos: ¿Qué hacen con su tiempo?	2014	https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadAdWs?uuid=6d8ea945-f5ec-4a74-993b-60665c8bf68c
Chile	Manual de Inducción para DIRECTIVOS PÚBLICOS	2014	https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadAdWs?uuid=4ca544ad-c8a2-459d-84df-94baff9bb2c8
Chile	Gestión del Desempeño en Servicios Públicos	2011	https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadAdWs?uuid=d0e0716b-9485-499e-88e5-e44025fabca5

Portugal	Quadro de Avaliação e Responsabilização	2016	https://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/QUAR_DGAEP_2016.pdf
Portugal	Balanço Social	2012	https://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/BS_2012.pdf
Portugal	Plano de Atividades	2016	https://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/PA_DGAEP_2016.pdf
Portugal	Ficha Avaliação de desempenho SIADAP 2	S. D.	https://www.dgaep.gov.pt/upload/SIADAP_2014/SIADAP_2/Anexo_I_ficha_avaliao%20A7%20A3o_Dirigentes_Interm%20A9dios.pdf
Portugal	LISTA DE COMPETÊNCIAS DIRIGENTES INTERMÉDIOS	S. D.	https://www.dgaep.gov.pt/upload/SIADAP_2014/SIADAP_2/Anexo_VI_lista_compet%20Aancias_dirigentes_interm%20A9dios.pdf
Portugal	CRoSAP, Plano de Atividades	2016	file:///C:/Users/Mariana/Downloads/Plano_de_atividades_2016.pdf
Portugal	Doze Critérios de Avaliação Comportamental	S. D.	file:///C:/Users/Mariana/Downloads/Doze_Crityrios_de_Avaliayyo_Comportamental_-_quadro%20(1).pdf
Portugal	DOZE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE UM GESTOR/DIRIGENTE	S. D.	file:///C:/Users/Mariana/Downloads/Doze_Crityrios_de_Avaliayyo_de_um_Gestor_Dirigente%20(2).pdf
Portugal	Normas de Conduta Ética para Funcionários do Poder Executivo	2002	file:///C:/Users/Mariana/Downloads/Normas_de_Conduta_yUtica_OC_DE.pdf