

**OS 20 ANOS DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL DO GOVERNO FEDERAL E SEU
PAPEL ESTRATÉGICO PARA O APRIMORAMENTO
DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Rachel Pellizzoni da Cruz



OS 20 ANOS DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL DO GOVERNO FEDERAL E SEU PAPEL ESTRATÉGICO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Rachel Pellizzoni da Cruz

RESUMO

O trabalho visa apresentar o atual estágio de desenvolvimento dos processos de gestão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal. Assim, discorrer-se-á sobre o modelo de gestão adotado à luz dos estudos e discussões realizados pela Secretaria de Gestão e consultores externos, com a participação dos próprios gestores. Essas reflexões, realizadas ao longo do último ano, permitiram identificar as estratégias que devem orientar todos os processos relacionados à carreira. O trabalho perpassa os temas: definição do perfil do ocupante do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; diretrizes para aprimorar o concurso público; o processo de identificação das competências a serem desenvolvidas pelos seus membros, estratégias utilizadas para definir a alocação inicial; o acompanhamento do estágio probatório; e algumas questões relacionadas à mobilidade funcional dos membros desta carreira. Constata-se que estas iniciativas reforçam a presença dos membros da carreira na condução das principais políticas públicas e intensificam sua atuação em rede, o que resulta em impactos positivos para a formulação e execução de políticas complexas, que demandam o envolvimento de múltiplos atores.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 A CONFIRMAÇÃO DO PERFIL GENERALISTA DA CARREIRA DE EPPGG E SEUS DESDOBRAMENTOS NO PROCESSO DE MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS E DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO E NOVOS SERVIDORES.....	7
3 A ESTRATÉGIA PARA A ALOCAÇÃO INICIAL DOS NOVOS SERVIDORES: A IDENTIFICAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO.....	11
4 O ACOMPANHAMENTO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO: O PROGRAMA DE TUTORIA.....	15
5 A GESTÃO DA MOBILIDADE FUNCIONAL DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS....	21
6 CONCLUSÕES.....	25
REFERÊNCIAS.....	26



1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2009 comemoraram-se vinte anos da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), mais conhecidos como gestores governamentais. Em razão desta data e por conta do aumento do contingente desta carreira e da intensa demanda por seus membros por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento deu início a uma série de estudos e oficinas com o intuito de aperfeiçoar a gestão dessa força de trabalho. Essas reflexões, realizadas ao longo do último ano, permitiram identificar as estratégias que devem orientar os processos relacionados à carreira de EPPGG.

A revisão dos processos de gestão da carreira de EPPGG ocorreu entre o final de 2008 e abril de 2009 e envolveu diversas atividades, como o levantamento e sistematização do material existente sobre a Carreira (textos históricos, legislação, discussões anteriores), consulta a especialistas nacionais e estrangeiros e diálogos com os setores interessados: acadêmicos, integrantes da carreira, representantes da Casa Civil da Presidência, Secretários-Executivos do Governo Federal, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), entre outros. Também neste período teve início o mapeamento de competências dos servidores da carreira (conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho da função). O trabalho foi concluído após a realização de uma oficina em que os principais indicativos foram apresentados e discutidos, resultando em um conjunto de diretrizes que foram consolidados na Portaria SEGES nº 81, de 02 de julho de 2009.

O objetivo deste trabalho é apresentar e analisar os primeiros resultados práticos da aplicação dessas diretrizes com o intuito de estimular um maior intercâmbio entre a carreira federal e as carreiras similares nos estados da federação.

Embora o tema “gestão de recursos humanos” seja de grande importância nas discussões sobre o setor público, pode-se afirmar que ele é central e assume contornos específicos no caso dos EPPGG. Isto porque se trata de uma carreira caracterizada:



(i) por ser generalista, isto é com atribuições amplas relacionadas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Este traço permite o recrutamento de profissionais com as mais variadas especializações e, por outro lado, demanda a oferta de formação inicial por escola de governo, no caso, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para promover uma visão global da administração e aprofundar a capacidade de análise sobre as questões relacionadas à gestão pública;

(ii) por ter sido idealizada para prover quadros de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta, autárquica e fundacional. Ocorre, contudo, que não há até o presente regulamentação sobre a nomeação de membros da carreira para esses cargos;

(iii) pelo exercício descentralizado nos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta. Os cargos estão lotados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo à Secretaria de Gestão autorizar o exercício em outros órgãos e entidades.

(iv) por uma grande mobilidade funcional, em razão da figura do exercício descentralizado, da ausência de uma vinculação do cargo a um lugar na estrutura dos órgãos e entidades e das regras fixadas pelo art. 14 do Decreto nº 5.176/2004 (a norma exige a permanência de dois anos no órgão de exercício; cumprido este requisito outro órgão ou entidade pode requisitar o servidor, o que será autorizado mediante anuência do órgão de exercício e autorização da Secretaria de Gestão).

Esse desenho de carreira pretendeu dotar a administração pública federal, e especialmente a administração direta, de um quadro profissional altamente qualificado, de modo a conferir maior eficiência e qualidade técnica à ação governamental. Especialmente, “o objetivo inicial de criação da carreira foi o de constituir um corpo de profissionais capazes de atuar no delicado espaço entre as demandas políticas e os ideais técnicos elaborando e implementando políticas públicas adequadas à realidade nacional.” (MPOG, p. 3)

Essas características aproximam a carreira de EPPGG do grupo de profissionais denominado “*senior civil service*” pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):



The senior public management is the interface between the political government and the political cabinets on the one hand and the public administration on the other. They are responsible for the proper and appropriate implementation of legal instruments and of political strategies and measures. They are also responsible for the coherence, efficiency and appropriateness of government activities. (OCDE. 2008, p. 68).

Também os motivos para a criação dessas carreiras nos países da OCDE são muito semelhantes aos que fundamentaram sua criação no Brasil: (i) superar a fragmentação das carreiras entre os ministérios a fim de estabelecer uma cultura corporativa única e viabilizar uma maior mobilidade funcional e (ii) atrair profissionais com diferentes *backgrounds* e que não se sentiriam estimulados a ingressar em carreiras tradicionais do serviço público. (OCDE. 2008, p. 71).

Logo, há vinte anos já existia no governo federal brasileiro uma carreira transversal, flexível e apta a recrutar profissionais com excelente formação profissional, características que hoje se consideram tendência no serviço público. A versatilidade da carreira é um dos seus trunfos, pois permite atender às mais diversas áreas e mobilizar pessoal para novas demandas, além de ser fator de motivação entre seus membros. (SANTOS & CARDOSO, 2000, p. 18).

A carreira de EPPGG conta com a supervisão da Secretaria de Gestão, designada como Órgão Supervisor, a quem compete coordenar a definição da unidade de exercício dos gestores e autorizar suas movimentações; definir os termos do concurso e o conteúdo do curso de formação; acompanhar a inserção dos EPPGG durante o estágio probatório; formular os programas de desenvolvimento profissional; e supervisionar as normas para fins de progressão e promoção dos gestores. Esse trabalho de coordenação e regulação é essencial para a carreira de EPPGG, cujas características geram expectativas e incentivos aos ocupantes do cargo distintas daquelas do servidor que integra uma carreira vinculada a um órgão ou entidade para o exercício de atribuições claramente delineadas.

Destaque-se que é muito oportuna a indicação da Secretaria de Gestão para gerenciar a carreira, uma vez que é a unidade responsável pela proposição das políticas para a gestão pública e fomento de redes de disseminação do conhecimento em gestão; pela formulação de diretrizes para o exercício dos cargos em comissão e pelo acompanhamento do perfil dos seus ocupantes; pelas políticas de recrutamento e seleção e dimensionamento da força de trabalho e pela revisão das estruturas organizacionais do Poder Executivo federal.



Logo, a Secretaria de Gestão possui uma visão global das demandas por pessoal na administração e das solicitações de revisão de estrutura dos órgãos e entidades, informações estratégicas para fixar prioridades de alocação dos membros desta carreira. Pode-se afirmar que este órgão é naturalmente vocacionado para supervisionar esta carreira e viabilizar sua inserção e aproveitamento na administração.

O histórico da carreira consta registrado em vários trabalhos, com destaque para GRAEFF (1994) e SANTOS (2000), de modo que seria repetitivo e desnecessário reprisá-lo aqui. Alguns desses estudos apresentavam um viés pessimista quanto à efetiva inserção de seus membros na administração. A presente análise, em que pese reconhecer que nem todos os desafios foram suplantados, entende como profícua a modelagem atual da carreira desde que amparada por uma regulação da mobilidade e por incentivos para a formação e fortalecimento da rede institucional desta carreira.

Com o intuito de relatar a experiência recente de gestão de uma carreira transversal e generalista o trabalho perpassa os temas: a redefinição do perfil do ocupante do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, o processo de identificação das competências a serem desenvolvidas pelos seus membros e as repercussões no desenho do concurso público; as estratégias utilizadas para definir a alocação inicial; o acompanhamento do estágio probatório e algumas questões relacionadas à mobilidade funcional dos membros desta carreira.



2 A CONFIRMAÇÃO DO PERFIL GENERALISTA DA CARREIRA DE EPPGG E SEUS DESDOBRAMENTOS NO PROCESSO DE MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS E DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO E NOVOS SERVIDORES

Uma das principais conclusões da revisão dos processos de gestão carreira diz respeito à manutenção do caráter generalista dos ocupantes do cargo e a uma maior ênfase nos conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas à gestão. Nesse sentido, sobressaiu nas discussões e análises a expectativa de que o gestor seja:

- um especialista em gestão e em gerenciamento de programas e em políticas públicas, preparado para dirigir equipes e obter resultados;
- competente para formular e implementar políticas públicas e promover um incremento da eficiência da máquina governamental;
- responsável pela visão estratégica e global do governo, e por vincular o nível político com a gestão de recursos;
- guardião do ciclo do processo de política pública, no sentido de:
 - ✓ desenvolver e comunicar os norteadores para operar o ciclo do processo de política pública;
 - ✓ garantir que as políticas públicas sejam implementadas eficientemente e efetivamente em todos os níveis e setores governamentais;
 - ✓ rever e continuamente aprimorar o ciclo da política pública.

Em síntese, esse perfil caracteriza-se pela elevada qualificação; capacidade de resolver problemas; comportamento ético; capacidade de negociação, coordenação e articulação, mobilização intra e intergovernamental; capacidade de exercer funções de direção e assessoramento; visão crítica da realidade socioeconômica do país; visão estratégica das políticas públicas e de suas relações com a organização e funcionamento da administração pública e conhecimento teórico e prático dos problemas de governo e das políticas públicas.

Percebe-se, portanto, que se essas discussões e análises confirmaram o papel do gestor governamental como analista de políticas públicas, por outro lado ressaltaram seu papel de gerente público. Assim, sem prejuízo do conhecimento



especializado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, pretende-se reforçar a atuação do EPPGG em atividades relacionadas à eficiência da máquina pública e ao gerenciamento propriamente dito, confirmando a vocação transversal da carreira.

O desafio será conciliar o conhecimento aprofundado em determinada política pública com a capacidade gerencial. Os países da OCDE vêm enfrentando essa questão nos seus quadros de *seniors civil services*, pois as reformas gerenciais enfatizaram demasiadamente as competências relacionadas à entrega de resultados e de controle de processos, colocando em risco o conhecimento especializado deste grupo de profissionais enquanto *policy advisors*. (OCDE, 2008, p. 73). No caso dos EPPGG, ambos os espaços são atribuições da carreira e devem integrar o processo de desenvolvimento profissional.

O processo de definição do perfil do ocupante para o cargo também foi o ponto de partida para o mapeamento das competências, entendidas aqui como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes dos seus ocupantes.¹ Em primeiro lugar foi realizado um grupo focal com 35 EPPGG com o objetivo de identificar as competências relevantes para a carreira, bem como conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para cada competência. Foram identificadas sessenta e uma competências para a carreira de EPPGG, que foram descritas em forma de comportamentos observáveis no trabalho.

Tais itens foram classificados em nove macrocompetências relevantes para a carreira de EPPGG. São elas: a) apoio à construção da agenda de políticas públicas; b) formulação de planos, programas de ações governamentais; c) implementação de políticas, planos, programas e ações; d) avaliação; e) resolução de problemas; f) aperfeiçoamento da gestão pública; g) compartilhamento do conhecimento; h) multifuncionalidade e i) construção de redes.²

Esse conjunto de sessenta e um itens foi submetido a professores e servidores da carreira em condições de analisá-lo criticamente e, na seqüência, já em forma de questionário, foi aplicado a dez servidores da carreira para verificar

¹ Cabe destacar aqui a condução técnica dos trabalhos sobre o mapeamento de competências feito pela Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental Aleksandra Pereira dos Santos.

² Este conjunto de macrocompetências vem sendo aplicado a todas as requisições de EPPGG pelos órgãos. Assim, a futura chefia imediata identifica quais as competências o gestor deverá demonstrar para ocupar o posto de trabalho. Chama a atenção que muitas das requisições enfatizam a competência “aperfeiçoamento da gestão pública” e “construção de redes”, o que indica a demanda por profissionais com esse perfil e confirma a adequação dessas macrocompetências para a carreira.



dificuldades de resposta e mensuração do tempo para respondê-lo. A partir daí, construído o instrumento preliminar, foi enviado questionário por meio eletrônico a todos os EPPGG com o objetivo de buscar a validação estatística das competências. Foram solicitados dados pessoais e funcionais (sexo, idade, escolaridade, tempo de carreira, classe e padrão, cargo comissionado ocupado) e apresentados os 56 itens constituintes da escala, em relação aos quais os respondentes deveriam assinalar o grau em que expressavam aquela competência e também o grau em que consideravam aquela competência relevante para a carreira.

O questionário foi respondido por 274 servidores e os dados foram analisados por meio de análise descritivas e fatorial. Os resultados apontam para 38 competências, agrupada em 8 (oito) fatores ou macrocompetências. Esses fatores foram denominados inicialmente de: Gestão Estratégica, Habilidades Gerenciais, Comportamento Profissional, Construção de Redes, Instrumentos e Controle, Compartilhamento de Conhecimento, Apoio à Construção da Agenda de Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão Pública.

Nesses termos, o processo de mapeamento das competências do cargo de EPPGG está em fase de finalização. A Secretária de Gestão pretende avaliar se a nomenclatura resultante da aplicação do questionário reflete o conteúdo das competências para então identificar ao longo de 2010 as lacunas na formação dos ocupantes do cargo mediante a aplicação de novo instrumento.

Pretende-se desta forma, em conjunto com Escola Nacional de Administração Pública, intensificar a gestão por competências desta carreira, utilizando as macrocompetências para nortear todo o processo de desenvolvimento profissional. E, para além de sua aplicação prática, o mapa de competências é instrumento importante para identificar quem é o ocupante do cargo de EPPGG e o que o diferencia das demais carreiras da administração.

A revisão do perfil profissional do cargo de EPPGG passou também pela avaliação do processo de recrutamento e seleção de novos servidores. No concurso aberto em 2009 já foi possível observar algumas melhorias incrementais, embora muito ainda possa ser feito. O conteúdo programático das disciplinas foi revisto e aumentou-se a ênfase nas provas discursivas, que passaram a abranger maior número de questões e de disciplinas. Essas alterações visaram avaliar com maior precisão as habilidades de expressão escrita, de organização de idéias e de



articulação de conteúdos de diversas disciplinas e propiciar maior oportunidade de acesso a candidatos que demonstrem competências cognitivas mais elaboradas do que apenas as capacidades de memorização de conteúdo. Além disso, a etapa classificatória dos títulos passou a conferir maior ênfase à experiência gerencial dos candidatos, em consonância com as diretrizes sobre o perfil do cargo.

A confirmação do caráter generalista do cargo, a melhor definição do seu perfil profissional, a identificação de lacunas ou espaços a serem ocupados por estes servidores, o mapeamento de competências e o aperfeiçoamento do processo de recrutamento têm se mostrado elementos fundamentais para a construção da identidade do gestor governamental. Esse conjunto de medidas indica que a identidade de uma determinada carreira pode ser elaborada a partir da qualificação técnica e das atitudes demonstradas e valores defendidos pelos seus membros, mais até do que da descrição exaustiva das atribuições do cargo na legislação.



3 A ESTRATÉGIA PARA A ALOCAÇÃO INICIAL DOS NOVOS SERVIDORES: A IDENTIFICAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO

Ao longo dos vinte anos da carreira de EPPGG o procedimento de designação dos novos servidores nos órgãos e entidades tomou várias formas. Ora era permitido aos servidores escolher o Ministério de sua preferência a partir de um conjunto de vagas pré-definidas, por vezes seguindo a ordem de classificação no concurso público, ora o exercício era definido unilateralmente pela Administração a partir das prioridades de governo e do perfil profissional. De modo geral, as vagas eram fixadas genericamente por cada ministério sem identificação do posto de trabalho a ser preenchido. Definido o grupo de gestores designado para cada ministério, competia à respectiva Secretaria-Executiva ou às coordenações de recursos humanos distribuí-los no órgão.

A alocação inicial dos membros da carreira de EPPGG tem sido um desafio, uma vez que há uma grande assimetria de informação das partes envolvidas: (i) da Secretaria de Gestão, que dificilmente pode detectar as reais demandas dos órgãos uma vez que estes, por não arcarem com a remuneração desses servidores, tendem a superestimar sua demanda; (ii) dos órgãos que irão receber os novos servidores sem conhecer previamente seu perfil e (iii) dos próprios gestores, que ficam a depender da qualidade das informações repassadas pela Secretaria de Gestão.

A experiência de alocação dos servidores nomeados em 2009 procurou minimizar algumas dessas assimetrias mediante uma negociação mais específica com os órgãos demandantes. Inicialmente, as solicitações foram apresentadas de forma genérica, totalizando mais de 800 demandas para um concurso com 120 vagas a serem providas. Solicitou-se então aos ministérios que indicassem a distribuição das oportunidades no ministério e sua vinculação com políticas prioritárias de governo. Desse quadro mais refinado das demandas chegou-se à 120 vagas negociadas com os diversos ministérios, considerando a distribuição dos EPPGG naquele período, e os ministérios finalísticos responsáveis por programas prioritários de governo. Na seqüência, esse conjunto de vagas foi divulgado aos



futuros servidores, o que lhes permitiu levantar informações sobre os ministérios e sobre os programas de governo em que poderiam vir a atuar. Seguindo a diretriz de valorizar a meritocracia, as vagas foram escolhidas pelos servidores a partir da classificação final no concurso público.³

Essa sistemática foi positiva na medida em que disponibilizou antecipadamente o quadro de vagas, permitindo aos servidores ajustarem suas expectativas sobre as possibilidades de alocação. Além disso, o critério de escolha utilizado foi considerado transparente e previsível, além de valorizar o desempenho do candidato na primeira e segunda fase do concurso. Por outro lado, observou-se que em alguns casos, embora as vagas tivessem sido aprovadas pelo Secretário-Executivo do órgão, a unidade em que ele seria alocado nem sempre estava preparada recebê-lo. Além disso, como compete ao ministério decidir a distribuição interna dos gestores, nem todos foram alocados na unidade pretendida.

Para a próxima turma de servidores, considerando que a unidade de gestão da carreira está melhor estruturada, espera-se diminuir ainda mais as assimetrias de informação. Para tanto, durante o segundo semestre de 2009 foi solicitado aos Ministérios que apresentassem de forma padronizada os postos de trabalho que estariam abertos aos membros das carreiras de EPPGG. Dentre as informações solicitadas constam a descrição das atribuições da unidade e sua responsabilidade sobre projetos e programas prioritários de governo; informações sobre os gestores que já estão em exercício na unidade solicitante; o nome da futura chefia imediata, as atribuições previstas para o gestor e as competências demandadas.

Posto de trabalho é usado aqui como sinônimo de vaga ou oportunidade de trabalho, pois a estrutura dos órgãos contém apenas os cargos em comissão, sem estabelecer o quantitativo de servidores necessários em cada área. Entretanto, ainda que incipiente, a tentativa de identificar postos de trabalho é importante para garantir racionalidade aos processos de seleção e mobilidade funcional. (Vide MOREIRA i BALADA, 2009, p. 52)

³Nas discussões sobre a carreira verificou-se que na Espanha é adotado procedimento semelhante para alocar os servidores dos chamados Corpos Superiores. Os funcionários apresentam suas solicitações de alocação e são atendidos conforme a ordem de classificação no processo seletivo. (MOREIRA i BALADA, 2009, p. 39)



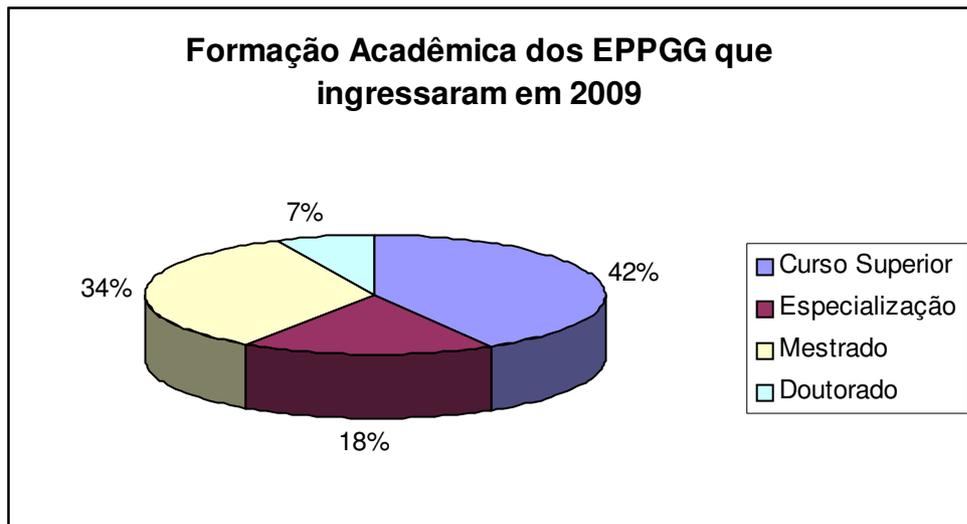
Foram apresentados 566 formulários com a descrição dos postos de trabalho para os futuros EPPGGs. Observou-se que a exigência de detalhamento das informações estimulou uma análise mais criteriosa da demanda por parte dos órgãos solicitantes. As demandas também confirmam o perfil do ocupante do cargo analisado nas oficinas e discussões sobre a carreira: a expectativa os órgãos é receber um profissional com experiência prévia em gestão pública e apto a gerenciar recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos para a obtenção de resultados. Outra demanda freqüente foi por profissionais capacitados para o monitoramento e avaliação de políticas públicas, com domínio de métodos quantitativos e da utilização de bancos de dados públicos. Destacam-se, ainda, vagas que fogem ao perfil previsto para o cargo, como aquelas que solicitam uma formação específica como condição para a realização das atividades (exemplo: engenharia civil, oceanografia, bacharelato em direito, estatística, etc.).

Esse levantamento, realizado pela primeira vez, permitiu entender como os órgãos percebem a carreira e quais são suas expectativas em relação aos ocupantes do cargo. Esse conjunto de postos de trabalho está passando por uma triagem, da qual resultará o quadro de vagas para os futuros servidores. Essa triagem, a exemplo da alocação realizada em 2009, considerará os programas prioritários de governo e a distribuição dos gestores nos órgãos, mas acrescentará o cruzamento dos dados referentes ao aproveitamento e a inserção dos gestores em 2009, colhidos por meio do programa de tutoria, descrito a seguir. Dessa forma a Secretaria de Gestão passa a dispor de informações mais apuradas sobre a realidade do órgão e sua capacidade de retenção e aproveitamento desses quadros.

Ressalte-se que essas demandas já vêm sendo utilizadas para orientar a mobilidade funcional dos membros da carreira e permitem uma alocação mais rápida de servidores que retornam de licenças e afastamentos, ou que por razões diversas estão temporariamente no Ministério do Planejamento.

Destaque-se que a qualificação profissional e acadêmica diferenciada dos egressos do Curso de Formação para a Carreira de EPPGG. Apenas para ilustrar, 54% dos alunos do último curso ocupavam cargos no governo federal ou tiveram alguma experiência no Poder Executivo Federal. Ao lado disso, 41% desses candidatos possuíam título de mestre ou doutor.





Fonte: ENAP, 2009.

Logo, é de se esperar que estes profissionais ingressem na carreira com expectativas bastante elevadas quanto à possibilidade de efetivamente participar do processo decisório e contribuir para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.



4 O ACOMPANHAMENTO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO: O PROGRAMA DE TUTORIA

Ao lado do aprimoramento da alocação inicial, a Secretaria de Gestão, ainda de forma incipiente, tem procurado estabelecer mecanismos de acompanhamento da inserção desses servidores, no que se destaca a atuação dos tutores, servidores da carreira que, voluntariamente, se dispõem a orientar os novos gestores.

A necessidade desse acompanhamento mais próximo nos primeiros anos na carreira decorre do exercício descentralizado, que permite a alocação inicial em qualquer órgão da administração pública federal e, dentro do órgão, nas mais diversas unidades. Essa pulverização do EPPGG no seu primeiro exercício pode dificultar um pouco a adaptação. A tutoria é uma das formas encontradas para que o servidor mantenha contato com outros membros da carreira e receba orientação profissional durante seu período de adaptação no serviço público federal. O programa de tutoria foi instituído por meio da Portaria SEGES nº 94, de 28 de julho de 2009 e tem por objetivos:

- fornecer orientação e suporte ao EPPGG para sua melhor inserção na atividade profissional, na administração pública e na carreira;
- proporcionar o intercâmbio de conhecimento e experiências entre os novos EPPGG e os demais membros da carreira, em especial quanto à inserção na administração pública e à construção da trajetória profissional;
- reunir informações que permitam aprimorar os processos de alocação e movimentação destes servidores;
- fortalecer a rede institucional dos membros da carreira;
- fortalecer o vínculo do EPPGG com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da SEGES;
- viabilizar um acompanhamento do processo de desenvolvimento profissional;
- disseminar junto aos novos EPPGG o padrão de comportamento que se espera do servidor público e, em específico, dos membros desta carreira.



Por meio da Portaria SEGSE nº 94/2009, o programa foi regulamentado da seguinte forma:

Tutores

Art 5º Os tutores são membros da carreira de EPPGG selecionados pela SEGES, observados os seguintes requisitos mínimos:

I – ter concluído o estágio probatório;

II – estar em exercício em Brasília;

III – comprometer-se com as atribuições estipuladas para o exercício da atividade.

§ 1º A SEGES poderá especificar outros requisitos para o exercício da atividade de tutor.

§ 2º Cada tutor acompanhará e orientará simultaneamente no máximo 10 (dez) EPPGG.

Art. 6º Ao tutor compete orientar o EPPGG sobre questões de inserção profissional e trajetória de carreira, e também:

I – avaliar os EPPGG sob sua tutela, pelo menos a cada 8 (oito) meses, observando periodicidade e procedimentos estabelecidos pela SEGES;

II – informar a SEGES sobre o andamento dos trabalhos junto aos tutorados, relatando os problemas verificados de inserção, aproveitamento e adaptação;

III – disponibilizar horário de atendimento, pelo menos uma vez por mês, aos tutorados sob sua orientação;

IV – participar de reuniões e eventos convocados pela SEGES. Parágrafo Único. O tutor deverá manter sigilo em relação às informações obtidas em decorrência do exercício das atividades de tutoria.

Art. 7º O tutor será nomeado por Portaria da SEGES por um período máximo de três anos.

Art. 8º A critério da SEGES poderá ser oferecido treinamento de curta duração para o melhor desempenho da atividade de tutor.

Art. 9º O desempenho do tutor e o compromisso com suas atribuições serão avaliados pela SEGES, que poderá destituir o EPPGG da função de tutor e nomear substituto no caso de descumprimento das atividades.

Art. 10 O tutor que concluir com êxito suas atividades receberá certificado emitido pela SEGES, pela relevante contribuição à carreira e à formação de novos quadros para a Administração Pública.

Para implementar o Programa de tutoria, foi feito um convite a todos os gestores para atuarem tutores. Dentre os candidatos que se apresentaram, a Secretaria de Gestão procedeu à escolha privilegiando a antiguidade na carreira e o conteúdo do currículo, com destaque para experiências de liderança e gerenciamento de equipes. Foram, então, escolhidos, vinte e dois tutores para acompanhar o estágio probatório dos 112 EPPGG que ingressaram em abril de 2009.

Estabeleceu-se que o tutor deveria atuar como um conselheiro sobre assuntos de trajetória de carreira e um orientador e motivador no que se refere ao desenvolvimento profissional. Na literatura de administração, essas atividades aproximam-se do *coaching* ou *mentoring*. As instruções repassadas pela trouxe alguns elementos dessas duas figuras, adaptando-as à realidade do setor público e à carreira de EPPGG.



Definiu-se que o tutor deveria estar em exercício em órgão diverso dos seus tutorados, de modo a garantir uma escuta mais imparcial sobre as situações narradas pelo tutorado e a percepção dos desafios sob óticas distintas. Os tutores também foram orientados a não intervir junto ao órgão de exercício dos tutorados. Diante de uma situação que demande intervenção, combinou-se que competiria à SEGES fazê-lo.⁴

Interessante ressaltar que, embora a tutoria tenha sido pensada como apoio aos novos gestores, ela acabou revelando uma demanda dos candidatos a tutor por experiências de liderança e gerenciamento de equipes. Da análise dos currículos apresentados, em que descrevam o que os motivava a participar do programa, foram identificados três motivos recorrentes:

- Intenção de contribuir, auxiliar, apoiar e orientar os novos EPPGGs, expressa nas seguintes frases:
 - ✓ “apoio aos recém ingressos na carreira, principalmente em órgãos nos quais existam poucos EPPGG em exercício”
 - ✓ “necessitam de apoio na construção de sua rede de relacionamentos que lhes pode ser bastante útil no exercício da função nos órgãos em que estão lotados”
 - ✓ “tenho sido procurado pelos gestores que ingressaram no Ministério em período mais recente para fornecer-lhes uma visão mais abrangente da instituição”
 - ✓ “tive dificuldades nos primeiros anos na carreira e acredito que esta experiência pode ser útil”
 - ✓ “compartilhar com novos EPPGG as experiências e visão de trabalho que desenvolvi nesses dois anos no Ministério”
 - ✓ “repassar experiência e preparar melhor esse profissional”
 - ✓ “ajudar na sua inserção no ambiente de modo que ele possa demonstrar e utilizar suas competências”
 - ✓ “auxiliar esses ingressantes a adaptarem suas expectativas à realidade e a tirarem o maior proveito de sua condição de *gestor* na administração pública”
 - ✓ “reforço da noção de que devemos estar dispostos a envidar esforços para podermos ascender na administração e de que somos muito bem remunerados, de modo que não podemos nos furtar a nossas obrigações e responsabilidades com a questão pública”
 - ✓ “contribuir para que os tutorados tenham uma visão mais abrangente do setor público e da carreira, com suas oportunidades e desafios”

⁴ Verificou-se que os Estados Unidos a Senior Executives Association, que congrega os executivos públicos, oferece programa semelhante, intitulado “Flash Mentoring”. São encontros com uma hora de duração entre os novos funcionários com aqueles com mais anos de casa e inclusive aposentados. Neste programa, à semelhança da tutoria para os gestores, mentores e mentorados não podem trabalhar na mesma unidade.



- ✓ “desenvolvimento do tutorado em sua trajetória profissional”
 - ✓ “motivar o desempenho dos novos gestores”
 - ✓ “auxiliar os EPPGG em estágio probatório a desenvolverem habilidades de liderança e trabalho em equipe”
 - ✓ “compartilhamento da experiência profissional”
 - ✓ “necessidade de acompanhamento/orientação para serem melhores alocados e terem seu potencial aproveitado com eficácia”
 - ✓ “é parte da minha missão partilhar o conhecimento adquirido.”
- **Perspectivas de aprimoramento pessoal com essa atividade, assim expressas:**
- ✓ “conhecer melhor as facilidades e, em especial, os problemas de inserção enfrentados pelos EPPGG nos mais diversos órgãos da Administração’
 - ✓ “interação com os novos membros da carreira para meu próprio crescimento profissional”
 - ✓ “o relato das vivências de gestores em outros órgãos poderá servir de base para uma reflexão sobre o meu próprio papel como chefe dos gestores que estão alocados em minha diretoria.”
 - ✓ “possibilidade de eu ter contato mais próximo com a SEGES e com as diretrizes da carreira, o que considero importante para minha própria trajetória”
 - ✓ “oportunidade de aprender mais sobre gestão de pessoas em geral, e sobre coaching em especial”
 - ✓ “reforçar a rede de relacionamento interpares, que é um elemento chave da atuação dos EPPGGs.”
 - ✓ “troca de experiências e visando também conhecer outras realidades e situações.”
 - ✓ “tenho desenvolvido minha carreira em uma trilha gerencial e creio que a função de tutor me agregaria importante experiência nesse sentido”
 - ✓ “oportunidade de aprendizagem e crescimento.”
 - ✓ “aprender como gerenciar equipes”
 - ✓ “me aperfeiçoar e conhecer melhor outros órgãos de governo (inclusive a própria Seges)”
 - ✓ “obter experiência profissional na área de gestão de equipes e de conflitos.”
 - ✓ “atualizar-me, no contato com novos integrantes da carreira que trazem seu olhar e experiências”
 - ✓ “conhecer novos ambientes e instituições”
- **Perspectiva de fortalecer a carreira por meio dessa atividade:**
- ✓ “contribuir para a consolidação da carreira”
 - ✓ “buscar a maior coordenação deste processo de alocação”
 - ✓ “a iniciativa confere seriedade, qualifica e valoriza a carreira”



- ✓ “carreira EPPGG possa ser mais valorizada e atuante no que tange a uma atuação mais estratégica e ajude a melhorar a gestão pública e as políticas públicas de forma geral nos ministérios”
- ✓ “participar da construção de um corpo de servidores ciosos do interesse público, para o fortalecimento da carreira de EPPGG”
- ✓ “fortalecendo um dos instrumentos mais poderosos que nossa carreira tem – a network.”
- ✓ “contribuir de forma geral para o fortalecimento da carreira e pelo reconhecimento de sua importância dentro da APF”

Inicialmente, foi realizada uma reunião com todos os tutores para prestar as orientações iniciais, bem como foi entregue um guia orientando sobre como seria o encontro com os tutorados e que informações os tutores deveriam apresentar à SEGES. Definiu-se que os encontros entre os tutores e tutorados ao longo do estágio probatório ocorreria nos chamados ciclos de reuniões, coordenados pela Secretaria de Gestão. O 1º Ciclo ocorreu no mês de setembro de 2009, com uma reunião coletiva entre o tutor e seus tutorados – quatro ou cinco EPPGGs – para apresentação dos trabalhos. Na seqüência, os tutores realizaram reuniões individuais com cada tutorado em que utilizaram como apoio um roteiro de questões preparadas pela Secretaria de Gestão. Combinou-se que a reunião individual geraria dois produtos: relatório padronizado com a síntese das impressões do tutor e plano de desenvolvimento profissional, elaborado pelos tutorados a partir das orientações do tutor.

Os planos de desenvolvimento, elaborados pelos gestores tutorados revelaram suas preferências capacitação e as perspectivas quanto a sua trajetória profissional. Destacou-se nesse material a demanda por cursos relacionados a competências gerenciais (negociação, liderança, gestão de pessoas e equipes, comunicação oral) e maior conhecimento da máquina pública (licitações, contratos, ciclo orçamentário, gerenciamento de projetos, sistema de informação do governo federal). Na área de políticas públicas sobressaiu o interesse por cursos sobre mecanismos de integração de políticas públicas e formulação de indicadores

Além disso, no seu relatório os tutores apresentaram eventuais dificuldades de inserção e procuraram identificar como ela poderia ser resolvida. Verificou-se que em cerca de 10% dos casos houve alguma problema de inserção, mas, em mais da metade das situações apontadas como problemáticas os tutores entenderam que a competia ao gestor buscar a solução ou buscar apoio no próprio



órgão de exercício. A análise qualitativa do material apresentado no primeiro ciclo de tutoria leva à conclusão de que as dificuldades estão relacionadas a contextos específicos (relacionamento com chefia, situação da unidade dentro do ministério, ausência de estrutura física). Não foram constatadas diferenças entre os órgãos no processo de adaptação dos servidores.

A ENAP tem sido uma parceira importante neste processo. A Escola vislumbrou na tutoria a possibilidade de conhecer as demandas de capacitação dos novos gestores e de reforçar a formação em liderança dos membros da carreira. Assim, a tutoria é a um tempo oportunidade de aconselhamento dos novos gestores e aperfeiçoamento dos membros da carreira que se propuseram a esta atividade. Em 02 de outubro de 2009 foi realizada na ENAP uma oficina com o propósito de avaliar os resultados do primeiro Ciclo de Reuniões. Nessa ocasião os tutores relataram essa primeira experiência e fizeram várias sugestões para o aprimoramento do processo.

Os tutores são atores fundamentais no programa, pois são o elo entre a Secretaria de Gestão e os novos gestores. Também compete a eles estabelecer uma comunicação adequada com os tutores e estimular sua participação na iniciativa.

Um segundo ciclo da tutoria foi aberto no mês de janeiro com duração até março de 2010. Os tutores receberam novo material com orientação da Secretaria de Gestão, divulgado também aos tutorados. Neste período os tutores estão se reunindo novamente com os gestores para avaliar sua adaptação. Foi sugerido que os tutores abordassem o tema transição de governo para fomentar a reflexão e discussão sobre o assunto com os novos servidores.

A iniciativa pode ser em muito aprimorada, especialmente no que se refere à comunicação entre a Secretaria de Gestão e os novos gestores. Contudo, os resultados iniciais e o envolvimento dos tutores sugerem que possui um grande potencial para fortalecer a rede institucional dos gestores e facilitar a inserção dos novos servidores na administração.



5 A GESTÃO DA MOBILIDADE FUNCIONAL DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS

Conforme foi apresentado no início a carreira de EPPGG caracteriza-se pela mobilidade funcional dos seus membros entre os órgãos e entidades da administração federal. Orientar essa mobilidade para o atendimento das necessidades da administração tem sido um dos desafios da Secretaria de Gestão.

Para tornar mais criteriosa a mudança de exercício passou a ser exigida a descrição do posto de trabalho a ser ocupado pelo gestor e sua vinculação com as políticas prioritárias de governo, ao passo que o gestor convidado a assumir um novo posto deve informar suas motivações para a mudança. Para manifestar-se sobre a possibilidade da alteração de exercício a Secretaria de Gestão analisa a descrição das atribuições, as motivações da mudança e considera também os programas prioritários de governo, a distribuição atual dos gestores nos órgãos e entidades da administração e o fluxo de movimentação recente. Se dessa análise entender-se pela possibilidade de mudança, é consultado o órgão de exercício atual do gestor para informá-lo sobre a requisição e solicitar seu posicionamento a respeito.

Assim, o procedimento para a mobilidade funcional é complexo, pois demanda a participação do órgão interessado, da SEGES e do órgão atual de exercício do gestor. Esses controles são necessários para uma melhor regulação da mobilidade, uma vez que seu custo é elevado para administração. Em muitos casos será necessário investir tempo e recursos para capacitar outro servidor.

Por outro lado, a permanência excessiva em uma tarefa ou ocupação pode ser um estímulo para comportamentos patrimonialistas e refratários à mudança. (MOREIRA e BALADA, p. 41). No caso específico dos gestores governamentais a mobilidade tem se mostrado um trunfo para situações em que é necessária a imediata realocação de pessoal qualificado. Ademais, os nichos de atuação preferencial dos EPPGG na administração direta, muitas vezes relacionados diretamente com a condução de políticas públicas, são muito sensíveis aos influxos políticos e à criação e interrupção de projetos. Nesse sentido, a mobilidade é instrumento que assegura o efetivo aproveitamento do potencial desses profissionais em um contexto de freqüente mudança.



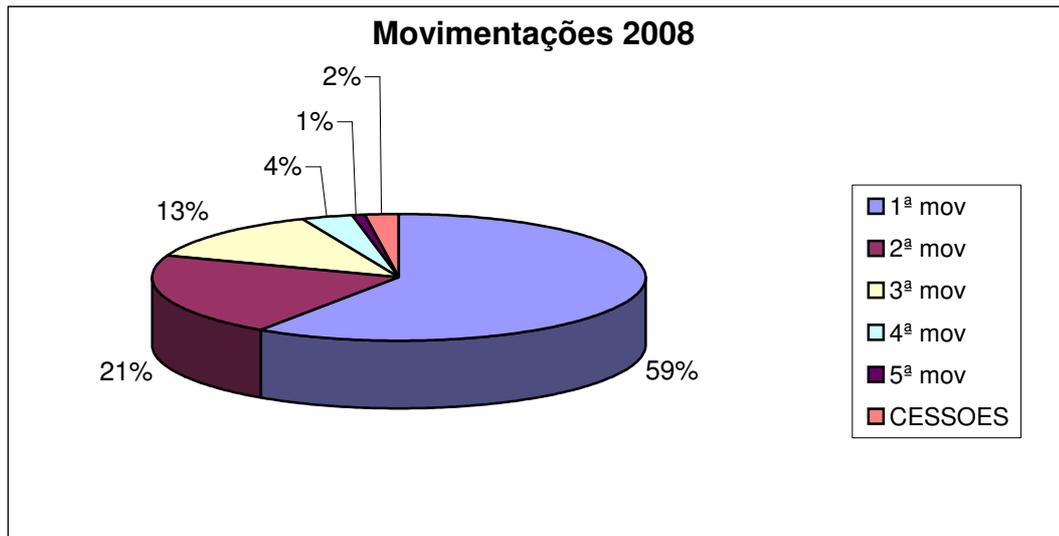
As discussões e oficinas sobre os processos de gestão da carreira enfatizaram que a mobilidade é da essência da carreira, tende a assegurar a eficiência da alocação ao longo do tempo e permite conciliar o perfil do servidor com o interesse público. Ainda, entendeu-se que ela ajuda a atingir um dos objetivos da carreira que é a ocupação de cargos de direção e assessoramento.

É necessário considerar que uma carreira com estas características gera incentivos muito distintos daqueles das carreiras tradicionais, atreladas a uma única instituição. O servidor que ingressa em um órgão com carreiras atreladas à sua estrutura, como o exército ou a diplomacia, ou ainda em instituições cujos cargos de direção e assessoramento são de acesso preferencial ou restrito aos seus membros (caso dos Analistas de Finanças e Controle, dos Advogados da União, de Auditor da Receita Federal, entre tantos outros) o faz com a perspectiva de uma vida profissional no âmbito da instituição, com ascensão limitada aos cargos da estrutura do órgão. Nesses casos contam para a ascensão funcional aspectos como antiguidade e especialização técnica. Já o EPPGG tem a sua frente a administração direta e indireta a ser explorada, com possibilidades quase que ilimitadas de trajetória de carreira.

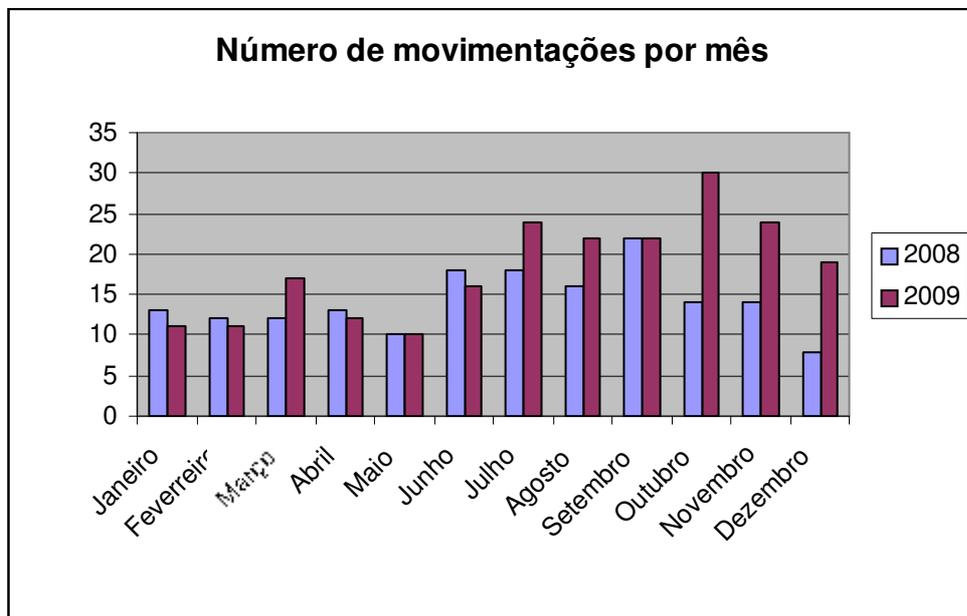
Entretanto, em que pese haver incentivos para a mobilidade, não se verifica uma corrida indiscriminada por melhores postos de trabalho. Em primeiro lugar, por conta da regulamentação do Decreto nº 5.176/2004, que estipula um prazo mínimo de dois anos para a movimentação e das restrições colocadas pela Secretaria de Gestão em relação a determinados postos. Em segundo lugar, porque a movimentação gera custos ao gestor, como o de adaptação no novo órgão e do desgaste para o desligamento no órgão atual.

Assim, observa-se que do total de movimentações ocorridas no em 2008, 59% foi de gestores que mudaram de exercício pela primeira vez. Aparentemente a tendência é que os ocupantes do cargo, após conquistar seu espaço, profissional, sejam mais exigentes e criteriosos em relação às possibilidades de mudança.





Observa-se, também, que o número de movimentações por mês foi bastante homogêneo entre os anos de 2008 e 2009:



Fonte: SEGES. Incluí todas as movimentações do período, inclusive licenças e afastamentos.



Entende-se que quanto mais claras estiverem as expectativas do órgão solicitante e do gestor candidato ao posto, melhor será a adaptação ao serviço e a possibilidade de permanência. Por mais essa razão, a descrição precisa do posto de trabalho tem se mostrado relevante. Ao lado disso, com a estruturação da unidade da gestão da carreira tem sido possível manter um registro das demandas, que é divulgado aos gestores que buscam um novo exercício. A unidade da gestão da carreira tem adotado uma postura ativa sobre a questão, orientando os gestores sobre as possibilidades de alteração de exercício e os perfis demandados para cada posto de trabalho.



6 CONCLUSÕES

A carreira de EPPGG é caracterizada por dispor de um quadro de servidores com alta qualificação, conhecimento aprofundado da organização e funcionamento da máquina pública e que atuam fortemente em rede. Assim, os EPPGG são atores com potencial importante de contribuir para uma visão global integrada e articulada e para possibilitar melhores condições de gestão, no sentido de buscar a melhor relação entre meios e fins, ou seja, entre recursos e resultados.

Adicionalmente, a flexibilidade de alocação dos integrantes dessa carreira possibilita melhores condições e maior agilidade para o atendimento das áreas e programas prioritários de governo com servidores qualificados e capacitados ao desempenho de atividades da alta complexidade. Assim, o desenho desta carreira tem se mostrado bastante adequado ao sistema administrativo brasileiro.

Este trabalho pretendeu compartilhar algumas das iniciativas da Secretaria de Gestão para aprimorar os processos relacionados à coordenação e supervisão dos membros desta carreira. Foram destacadas as iniciativas relacionadas à revisão do perfil do cargo, as quais sinalizaram a necessidade de enfatizar o papel de gerente público, sem prejuízo da expertise em formulação, avaliação e implementação de políticas públicas. Também se está buscando aperfeiçoar o processo de alocação inicial dos novos servidores por meio do levantamento de postos de trabalho e da utilização do critério meritocrático para a escolha das vagas. Em relação ao acompanhamento do estágio probatório, foi instituído o programa de tutoria, por meio do qual os novos gestores mantêm contato e recebem orientação de gestores com mais tempo de carreira sobre o processo de adaptação no serviço público. Esta iniciativa parece ter grande potencial para fortalecer a rede institucional da carreira. Ainda, têm sido aprimorados os critérios de análise das movimentações funcionais a fim de conciliar as demandas da administração com os interesses dos servidores.

Espera-se que essas iniciativas resultem no fortalecimento desta carreira e em uma melhor inserção de seus membros nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal o que, certamente, se refletirá na qualidade das políticas públicas e no aprimoramento máquina administrativa.



REFERÊNCIAS

CHEIBUB, Zairo B.; MESQUITA, Wânia Amélia Belchior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. **Textos para discussão**, n. 43. Brasília: ENAP: 2001.

FERRAREZI, Elisabete, ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 57, nº 1, p. 63-86, jan.-mar. 2006.

GRAEF, Aldino, FERNANDES, Ciro Campos Christo, SANTOS, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 45, nº 2, p. 91-112, jul.-ago. 1994.

GOLDSWORTHY, D. **Improving the public management carrer**: Report for the Ministry of Planning, Budgeting and Management, Federal Government of Brazil. 2009, 33 f.

HOLANDA, Nilson. O contexto de criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Políticas e Gestão Governamental**, vol. 4, n. 1, jan./jun -2005.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. Traduzido do original: Mérito y flexibilidad; la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MOREIRA I BALADA, Josep Ramon Morera. **Reorientación de la gestión de la Carrera de Especialista em Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG)**, 2009, 57 f.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG, Secretaria de Gestão. **Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG**: documento de referência para a gestão da carreira de EPPGG, dezembro de 2008.

OCDE. **Managing Senior Management**: Senior Civil Service Reform in OECD member countries. OECD, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2009.



OCDE. **The state of the public service.** OECD, 2008.

ROUANET, Sergio Paulo. **Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública** / Sergio Paulo Rouanet. – Brasília: ENAP, 2005. 96 p.

SANTOS, Luiz Aberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **A experiência dos gestores governamentais no Governo Federal do Brasil.** Artigo apresentado no V Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, 2000.

SOUZA, Regina Luna Santos. **Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública.** Definição de quadros para o fortalecimento da função pública: o caso brasileiro, trabalho do VIII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Santo Domingo: CLAD, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro; PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes; MACHADO, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**, v. 45, n. 2, p. 91-112, Jul./Ago. 1994.



AUTORIA

Rachel Pellizzoni da Cruz – Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. É Coordenadora da Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, membro desta mesma carreira desde 2006.

Endereço eletrônico: rachel.cruz@planejamento.gov.br cruzrachel@hotmail.com

