UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Bacharelado em Gestão Pública

Anna Carolina Wetter Ribeiro

GESTÃO DE CARREIRAS E CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS E DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2023

Anna Carolina Wetter Ribeiro

GESTÃO DE CARREIRAS E CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS E DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do curso de Gestão Pública, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador(a): Walkiria Zambrzycki Dutra

Belo Horizonte
2023

Anna Carolina Wetter Ribeiro

GESTÃO DE CARREIRAS E CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS E DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do curso de Gestão Pública, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

Walkiria Zambrzycki Dutra

UFMG/DCP

Telma Maria Gonçalves Menicucci

UFMG/DCP

Belo Horizonte

2023

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6

2. O HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DO QUADRO DE EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NA PERSPECTIVA BUROCRÁTICA 9

2.1. Os efeitos do patrimonialismo no Brasil 9

2.2. O modelo burocrático: origem e conceitos 10

2.3. As reformas administrativas no Brasil e o reflexo para o quadro de emprego público (1930 a 1979) 11

2.4. A Constituição de 1988 e a reforma gerencial no Brasil 14

2.5. O conceito de carreira e promoção do servidor público 17

3. O CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL BUROCRÁTICA E A NARRATIVA HISTÓRICA DO CONTEXTO POLÍTICO EM MINAS GERAIS NO ANO DE 2003 24

3.1. Capacidade estatal à luz da literatura internacional e nacional 24

3.2. O Choque de Gestão em Minas Gerais: narrativa histórica e contribuições para a política de gestão de carreiras 28

3.3. A reestruturação dos planos de carreira e da política de promoção funcional em Minas Gerais 30

3.4. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em Minas Gerais 33

4. LEVANTAMENTO DOS PLANOS DE CARREIRA E POLÍTICA DE PROMOÇÃO POR ESCOLARIDADE EM MINAS GERAIS 35

4.1. Metodologia para a coleta de dados 35

4.2. Os planos de carreira em Minas Gerais: legislação e política de desenvolvimento do servidor público 35

4.3. Política de desenvolvimento na carreira: ingresso e promoção dos servidores 39

5. ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA E POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO MINAS GERAIS À LUZ DA LITERATURA SOBRE CAPACIDADE ESTATAL BUROCRÁTICA 42

6. CONCLUSÃO 48

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 50

RESUMO

O presente trabalho aborda a complexa relação entre os planos de carreira, a política de promoção dos servidores e a capacidade burocrática do Estado de Minas Gerais, destacando o papel desses atributos para o nível de capacidade burocrática do Estado. O estudo enfatiza a necessidade de compreender a burocracia como o corpo permanente do Estado e responsável pela implementação das políticas públicas. Ao focalizar a capacidade estatal como variável dependente, e considerando o modelo weberiano de burocracia, o trabalho busca avaliar a estrutura de carreiras e promoção funcional do servidor público como indicadores cruciais do nível de profissionalização da burocracia em Minas Gerais. Por meio da revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas, o contexto específico de Minas Gerais é analisado em detalhes, apresentando o levantamento da legislação pertinente aos planos de carreira no estado, assim como os mecanismos formais de ascensão profissional estabelecidos pelas carreiras. A pesquisa revelou que o processo de reestruturação de carreiras que ocorreu em 2003 demonstrou ser um fator positivo para a formação de um estado de princípios meritocráticos, no entanto, para o caso da atual política de promoção dos servidores, esta ainda reflete uma necessidade de estratégias mais eficientes para otimizar seus resultados. O texto destaca a importância da gestão de carreiras no setor público para a capacidade estatal, ressalta as limitações da pesquisa e aponta para futuras contribuições, consolidando assim uma análise abrangente e relevante para a compreensão e aprimoramento das práticas de gestão pública.

Palavras-chave: plano de carreiras; promoção funcional por escolaridade; capacidade estatal; burocracia.

ABSTRACT

This work addresses the complex relationship between career plans, civil servant promotion policy and the bureaucratic capacity of the State of Minas Gerais, highlighting the role of these attributes in the level of bureaucratic capacity of the State. The study emphasizes the need to understand bureaucracy as the permanent body of the State and responsible for implementing public policies. By focusing on state capacity as a dependent variable, and considering the Weberian model of bureaucracy, the work seeks to evaluate the career structure and functional promotion of public servants as crucial indicators of the level of professionalization of bureaucracy in Minas Gerais. Through bibliographic review, documentary research and interviews, the specific context of Minas Gerais is analyzed in detail, presenting a survey of the legislation pertinent to career plans in the state, as well as the formal mechanisms of professional advancement established by careers. The research revealed that the career restructuring process that took place in 2003 proved to be a positive factor for the formation of a state based on meritocratic principles, however, in the case of the current civil servant promotion policy, it still reflects a need for strategies more efficient to optimize your results. The text highlights the importance of career management in the public sector for state capacity, highlights the limitations of the research and points to future contributions, thus consolidating a comprehensive and relevant analysis for understanding and improving public management practices.

Keywords: career plan; functional promotion based on education; state capacity; bureaucracy.

1. INTRODUÇÃO

O funcionamento de um ente estatal democrático implica a operação de um sistema político-administrativo que exerce o poder, dentro de um território delimitado, para governar uma população. Isso envolve a formulação e implementação de leis, políticas públicas e a prestação de serviços essenciais para atender às necessidades da sociedade. Nesse caso, vários são os papéis executados pelo governo, como as relações políticas, a burocracia, que desempenha figura crucial na implementação prática das políticas, e a arrecadação de impostos, para o financiamento das atividades estatais. Este trabalho tratou de uma destas instituições e papéis do estado: a burocracia, principalmente no que se refere ao conceito de capacidade estatal e sua relação com o funcionamento do Poder Executivo.

É importante mencionar que o termo burocracia pode ser interpretado de diferentes maneiras. Para este estudo, a burocracia remete ao corpo permanente do Estado, ou seja, a relação de atores não eleitos, membros de carreira ou não, que são responsáveis pela execução das atividades de funcionamento da máquina pública (Souza, 2017). A capacidade estatal, portanto, tem como um das dimensões a vinculação com o modelo weberiano de burocracia, que considera características de recrutamento meritocrático, estrutura de carreiras e desenvolvimento do corpo técnico como requisito para legitimação do poder estatal e respectiva eficiência da execução das políticas públicas.

Nesse sentido, este trabalho considerou o conceito de capacidade estatal como variável dependente, isto é, a capacidade estatal foi considerada como fator resultante da combinação de determinados atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente no estudo (Gomide; Pereira; Machado, 2020) como indicadores do nível de capacidade do ente. Considerando o modelo de burocracia weberiano, os atributos escolhidos para a análise foram: a estruturação de um plano de carreiras e uma política de promoção para os servidores públicos.

A complexa interação entre os planos de carreira, a promoção funcional do servidor público e a capacidade burocrática do Estado constitui um cenário crucial na compreensão e fortalecimento da administração pública. Os planos de carreira estabelecem um quadro estruturado para o desenvolvimento profissional dos servidores, influenciando diretamente a motivação, a qualificação e a retenção de talentos no serviço público. Da mesma forma, a política de promoção dos servidores define os critérios para avanço nas carreiras, refletindo não

apenas a meritocracia, mas também a capacidade do Estado em reconhecer e promover profissionais qualificados. Apesar de não ser o foco desta pesquisa, é válido mencionar ainda que é de se esperar que esses aspectos tenham implicações diretas na qualidade da prestação de serviços, na agilidade das tomadas de decisão e na responsividade do Estado às demandas da sociedade.

No que se refere a relevância do conceito de capacidade estatal para o debate acadêmico, este se deu na identificação de que a força de vontade dos agentes políticos ou outros atores não é suficiente para que se faça cumprir os objetivos do Estado, principalmente diante da existência de grupos de oposição (Souza e Fontanelli, 2020). Logo, os atributos que integram a gama de atuação da máquina pública precisam ser complementados para efetiva promoção do desenvolvimento econômico e social. O estudo desses atributos e a avaliação do nível de capacidade estatal dos entes federados contribuiu para a consolidação de uma temática de captação das estratégias, instrumentos e arranjos institucionais que favorecem um estado a ter maior sucesso na implementação das políticas públicas desenhadas.

Neste contexto, a presente análise se debruça sobre a realidade específica do Estado de Minas Gerais, examinando de maneira detalhada como o desenvolvimento e implementação de um sólido plano de carreiras, aliado à eficácia da política de promoção funcional dos servidores, desempenharam um papel determinante na consolidação da burocracia estadual profissionalizada. Ao explorar a contribuição dessas políticas específicas para a efetivação da capacidade estatal, esta análise também buscou apresentar, inicialmente, uma revisão do histórico de formação e racionalização da burocracia no Brasil, movimentando desde o modelo patrimonialista incidente até a reforma gerencial no país.

Além disso, o trabalho também realizou o levantamento da legislação pertinente aos planos de carreira no estado de Minas Gerais e descreveu a narrativa histórica que sustentou o processo. Quanto à política de promoção dos servidores, foram analisados os mecanismos formais de ascensão profissional estabelecidos pelas carreiras, diferenciando a promoção administrativa dos servidores da promoção por escolaridade adicional.

A vista de viabilizar a apresentação de todas essas informações, optou-se por uma abordagem metodológica que busca uma compreensão abrangente e aprofundada da relação entre os planos de carreira, a política de promoção dos servidores e a capacidade burocrática do

Estado. A pesquisa baseia-se em uma análise qualitativa, utilizando métodos como revisão bibliográfica sistemática, estudo de caso, pesquisa documental e realização de entrevistas. A revisão bibliográfica proporcionará um embasamento teórico sólido, contextualizando os conceitos-chave e subsidiando a análise final da pesquisa. Os estudos de caso e a análise documental permitiram uma investigação detalhada do levantamento dos planos de carreira e políticas de promoção em determinados órgãos ou entidades do Estado, enquanto as entrevistas contribuíram para a compreensão da realidade atuante à época, possibilitando identificar de forma mais precisa os acontecimentos e as informações ausentes nas bibliografias..

Diante disso, este trabalho foi organizado em 6 capítulos para além desta introdução. O próximo e segundo capítulo se dedica a apresentação do histórico e desenvolvimento da burocracia no Brasil, apresentando um relato histórico das reformas administrativas e as mudanças ocorridas no quadro de emprego público brasileiro. O terceiro capítulo inicia a conceituação de capacidade estatal, apresentando também a narrativa da política de Choque de Gestão e o histórico da criação das novas carreiras em Minas Gerais. Nesse sentido, o quarto capítulo traz o levantamento das legislações que regulamentam a carreira e a política de promoção para a administração direta do estado de Minas, subsidiando a análise realizada no quinto capítulo, onde buscou-se verificar se há relação positiva entre os objetos analisados. O capítulo 6, por fim, apresenta as considerações finais do trabalho.

2. O HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DO QUADRO DE EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NA PERSPECTIVA BUROCRÁTICA

Para iniciar a discussão sobre os planos de carreira e política de promoção dos servidores do estado de Minas Gerais, assim como sua relação com a capacidade burocrática, considera-se relevante destacar alguns aspectos significativos da literatura específica sobre a burocracia no Brasil. Este capítulo divide-se, portanto, em cinco tópicos, dedicados a apresentar um panorama histórico dos modelos de gestão no Brasil, incluindo as reformas administrativas e acentuando o modelo de burocracia weberiano, além do esclarecimento sobre os planos de carreira e política de promoção funcional.

2.1. Os efeitos do patrimonialismo no Brasil

O serviço público no Brasil enquanto colônia portuguesa e posteriormente constituindo um império, foi regido pelo modelo patrimonialista de gestão, em que as relações pessoais e interesses particulares prevalecem perante o interesse público (Campelo, 2013). Mesmo após a proclamação da república, em 1889, o patrimonialismo continuou à frente do formato de administração da máquina pública, principalmente na formação do quadro de pessoal do governo, que diante da ausência de regulamentação e critérios, era abundante em episódios de nepotismo e clientelismo

O patrimonialismo pode ser caracterizado e exemplificado em diversas ocasiões e conceitos, mas um dos cenários que ele pode ser visto com mais clareza, e que mais interessa a essa pesquisa, é no empreguismo público do Estado, isto é, a distribuição de cargos. Devido a ausência de um modelo de seleção e admissão de servidores, muitas vezes aqueles que eram contratados não possuíam carreira nem perspectiva com o cargo conquistado (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010). Os cargos, isolados e discricionários, não necessariamente obtinham vínculo com as funções exercidas, além da possibilidade de beneficiar mais um indivíduo independente da sua função ou competência, (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010).

É diante desse cenário que, em 1930, a primeira reforma administrativa no Brasil tem início. O principal objetivo da reforma era a profissionalização da administração pública no Brasil, por meio da instauração do modelo burocrático de gestão (Ribeiro; Pereira; Benedicto,

2013). Conforme Secchi (2009) o modelo burocrático, analisado pelo sociólogo Max Weber, tem três princípios fundamentais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo. O objetivo era racionalizar o formato de administração da máquina pública, que até então dispunha o poder conforme a tradição e o perfil da autoridade máxima.

Para uma melhor compreensão do modelo burocrático de gestão, o tópico seguinte tem o objetivo de apresentar seu conceito, origem e aplicação.

2.2. O modelo burocrático: origem e conceitos

Os estudos de Max Weber sobre o racionalismo e a burocracia têm início a partir da segunda metade do século XIX, no contexto histórico da Alemanha, onde urge a necessidade de diferenciar os estudos metodológicos das ciências naturais e as ciências histórico-sociais. As ciências naturais, por óbvio, já eram abarcadas por diversos métodos de pesquisa, embasamento teórico, testes, e outros. Logo, a origem e desenvolvimento das ciências sociais foi, para muitos teóricos, desencadeada sob a tutela das ciências naturais.

Para um grupo de sociólogos, no entanto, essa interpretação é incabível, pois o campo da ciência histórico-social desenvolve seu próprio método de investigação. Conforme Saint-Pierre (2004), para Weber, a validade das ciências histórico-sociais está vinculada à confiabilidade dos métodos empregados, que precisam transferir com veracidade as hipóteses e enunciados observados, cumprindo com a meta de verificação empírica dos resultados obtidos.

É a partir dessa lógica que o sociólogo cria o conceito de “tipos ideais”, considerados como uma construção racional utópica, assim como a representação descolada e exagerada da realidade, com o propósito de viabilizar a apuração do objeto a ser estudado, cumprindo o papel de marco referencial (Saint-Pierre, 2004). Os tipos ideais, portanto, serão usados não só pelo próprio autor que os criou, mas também por vários estudos metodológicos posteriores a ele (Saint-Pierre, 2004).

Diante das conclusões epistemológicas para criação de métodos de estudo de um objeto das ciências sociais, Max Weber adentra o espaço da racionalidade. Apesar de já presente em suas reflexões, o autor explora o conceito de estado racional e os tipos de dominação de forma aprofundada em seus livros “Economia e Sociedade” e “Metodologia das Ciências Sociais”. Para Hermano Thiry-Cherques (2009), a racionalidade envolve a tecnificação do trabalho, a

burocratização das relações e a padronização da sociedade, vistos como consequência da evolução da cultura ocidental.

A partir disso, Max Weber introduz os três tipos ideais de dominação: dominação tradicional, carismática e racional-legal. A legitimação do poder por meio do tradicionalismo se dá quando a autoridade dada a um superior escolhido para o poder é justificada pelo costume e pela santidade da tradição, o que gera um vínculo de pessoalidade entre o governante e as normas e regras da instituição (Maliska, 2006). Na sua obra, Weber associa o poder tradicional ao patrimonialismo e cita como o quadro administrativo nessa dominação é recrutado por vinculações familiares ou políticas com o dominador (Saint-Pierre, 2004).

Já a dominação carismática é respaldada no heroísmo ou personalidade do soberano, escolhido para o cargo devido aos seus feitos e discursos. Para Maliska (2006), a legitimação carismática está muito relacionada ao poder político do homem e a sua capacidade de se mostrar um ser providencial.

Por fim, e considerando o foco desta pesquisa, a dominação racional-legal é identificada por Weber como a mais evoluída (Saint-Pierre, 2004). O modelo de gestão burocrático deriva do tipo de dominação racional-legal, que implica que o poder emana das normas e instituições formais (Secchi, 2009). Outra característica elencada pelo sociólogo é a separação entre patrimônio público e patrimônio privado, além da ausência de discricionariedade para os cargos de alta gestão (Ramos, 2006).

Ainda, é na dominação racional-legal que o quadro de emprego público é visto como burocrático e reconhece os empregados não como familiar ou aliado político, mas como “funcionários” da máquina estatal, incorporados a ela por meio da averiguação do grau de competência no exercício da função (Saint-Pierre, 2004).

À vista disso, a próxima seção se dedica em explorar o desenvolvimento do modelo burocrático no Brasil, protagonista da primeira reforma administrativa no país em 1930.

2.3. As reformas administrativas no Brasil e o reflexo para o quadro de emprego público (1930 a 1979)

As reformas administrativas que ocorreram no Brasil fazem parte do conjunto de fatores

que formaram o modelo de gestão que vigora hoje no país. Cada marco temporal que significou mudanças no desenvolvimento político e institucional, acrescentou novas características para a história da administração pública brasileira.

Para Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), as reformas administrativas que ocorreram no país não corresponderam às expectativas da sociedade brasileira, já que buscavam resolver problemas históricos da administração do Brasil, focadas na legislação e não no cotidiano dos gestores. Porém, ainda sim, as reformas são fundamentais na redefinição do papel do Estado no que se refere a melhoria da tomada de decisão.

Ante o exposto, a primeira reforma administrativa tem início em 1930, com a ascensão do governo de Getúlio Vargas, que desde o início transpareceu o desejo de profissionalizar a administração pública no Brasil.

A proposta de ruptura com o clientelismo e favoritismo foi fundamental para a formação de um quadro de pessoal mais forte e assertivo, que favoreceu a expansão do emprego público a partir de 1930. Nesse período, o governo Vargas atuou na reestruturação de ministérios, órgãos e instituições do estado, como foi o caso do Ministério de Saúde, Ministério de Educação e órgãos no poder Judiciário (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010).

Somada a essa ampliação de atuação do Estado, e visando adequar o serviço público conforme o novo perfil moderno racional, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). O DASP foi criado com o objetivo de eliminar a interferência do sistema político-partidário do serviço público (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010). Portanto, isso incluía a exploração de estrutura de funcionamento dos órgãos e suas relações com o público, desde a fiscalização de orçamentos até a seleção e adequação de novos funcionários (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010).

Logo, apesar do sistema de mérito ter sido acrescentado à Constituição em 1934, foi apenas com a criação do DASP que efetivamente ocorreu a estruturação do concurso público como formato de contratação de pessoal para cargos públicos, um modelo que visava a igualdade de oportunidade, neutralidade administrativa e eficiência no exercício de funções, além de do escalonamento de cargos e salários (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010).

Visando o embasamento legal e jurídico do DASP, foi publicada em 1936 a Lei federal

nº 284, que regulamentou as mudanças da reforma administrativa, principalmente no que tange a vida funcional do servidor público (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010). Tais mudanças envolvem a criação de normas básicas, a estruturação do sistema de mérito e a criação do Conselho Federal do Serviço Público (Lima-Junior, 1998).

Apesar do empenho destinado a implementação de um novo modelo de gestão do estado, ainda não foi suficiente para combater totalmente as ações baseadas nos princípios do patrimonialismo e clientelismo. Mesmo a Lei nº 284/1936 estabelecia uma categoria de profissionais que não necessitavam de passar pelas etapas do concurso público para alcançar um cargo, chamados de "extranumerários" (Cunha; Medeiros; Aquino, 2010).

Além disso, ainda conforme Cunha, Medeiros e Aquino (2010), dois principais motivos contribuíram para a redução do impacto da burocracia no país: a falta de apoio da sociedade, já que as medidas do sistema de mérito foram implantadas no formato top-down, isto é, por ordem do executivo, e, consequentemente, a vinculação da execução de medidas que cumpriam com o sistema de mérito ao cargo máximo do executivo. Nesse último caso, alguns chefes de Estado que não se identificavam tanto com o formato de contratação de novos servidores, cediam às pressões políticas e utilizavam da nomeação de espaços no quadro de pessoal da máquina pública como política de troca de favores.

À vista disso, a partir de 1967, deu-se início a uma nova tentativa de reforma administrativa do estado, que ainda baseada na profissionalização da burocracia, agora tentava intensificar a descentralização das atividades da máquina pública. Com a instauração da ditadura militar, em 1964, foi identificada uma necessidade de maior autonomia e delegação de autoridade para o estado, que se concretizou na criação e implementação da administração indireta (Ribeiro; Pereira; Benedicto, 2013).

Parte do incentivo para a expansão das atividades da administração pública é a priorização dada para maior intervenção do estado na economia e na sociedade. Em 1967, foi publicado o decreto nº 200, que regulamentava a transferência de serviços públicos realizados pela administração direta para o exercício pelas autarquias, fundações, empresas públicas e as sociedades de economia mista. Para Klering, Porsse e Guadagnin (2010), o decreto trouxe maior dinamismo operacional para o estado, reforçando princípios de racionalidade, planejamento e orçamento.

Além disso, o formato de gestão da administração indireta também se aproximou da órbita privada, na tentativa de romper com a rigidez burocrática criada durante a primeira reforma administrativa, e iniciar a implantação de uma administração gerencial no Brasil (Ribeiro; Pereira; Benedicto, 2013). No entanto, apesar de modernizar a administração indireta, as mudanças geradas pelo decreto nº 200/1967 não proporcionaram nenhuma evolução para a administração burocrática central, o que gerou um desequilíbrio claro na execução das atividades estatais (Klering; Porsse; Guadagnin, 2010).

Na tentativa de combater a burocratização dos procedimentos e aproximar a máquina pública do modelo gerencial de gestão, em 1980, no governo João Figueiredo, foi lançado o Programa Nacional de Desburocratização - PND. O PND tinha o objetivo de agilizar e revitalizar as organizações, simplificar os processos administrativos e alavancar a eficiência (Klering; Porsse; Guadagnin, 2010) .

Com o fim da ditadura militar, em 1985, o Brasil inicia um novo marco e desafio: o processo de redemocratização do país. Para Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), esse período instituiu a terceira reforma administrativa, marcada pela promulgação da Constituição de 1988. A Constituição reforçará novas perspectivas para o quadro de pessoal do estado e incentivará a implantação de um novo modelo de gestão no Brasil.

2.4. A Constituição de 1988 e a reforma gerencial no Brasil

A redemocratização no Brasil foi um marco histórico importante para diversos setores do Estado brasileiro. Apesar da modernização e avanços obtidos com o desenvolvimento da administração indireta no período da ditadura militar, a descentralização fortaleceu as diferenças do Estado técnico da administração indireta e o Estado burocrático da administração central (Cavalcante; Carvalho, 2017).

Portanto, em 1985, inicia-se uma tentativa mais modernizada de profissionalização do serviço público, legitimada pela promulgação da Constituição Cidadã, em 1988. Vários foram os avanços proporcionados pela Constituição de 1988, principalmente no que se refere ao restabelecimento de bases democráticas no país e o fortalecimento dos direitos sociais e civis da sociedade. Para o serviço público em especial, dois avanços foram essenciais: a universalização do concurso público para recrutamento do servidor e a criação do Regime

Jurídico Único (RJU) para a administração direta e indireta.

Apesar do regime militar ter se aproximado do modelo celetista de gestão de cargos (Cavalcante; Carvalho, 2017), o Regime Jurídico Único instituído em 1988 vincula a todas as entidades estatais da federação e autarquias e fundações públicas, a utilização do modelo estatutário no estabelecimento de direitos e deveres do servidor público, assim como a instituição de plano de carreiras para os cargos disponibilizados. Ainda para Bresser (2001), o regime jurídico é uma forma de igualar a gestão de cargos de mais baixa faixa salarial até a mais alta faixa salarial, já que em períodos anteriores, cargos de indicações políticas poderiam vincular-se a salários muito maiores sem nenhuma justificativa técnica.

Visando regulamentar tais decisões, em 1990, foi publicada a Lei federal nº 8.112, que consolidava os requisitos básicos para um cargo público, as regras de estabilidade, direitos, responsabilidades, entre outras características funcionais. No que se refere à capacitação, o assunto ainda será tratado com mais detalhes nos próximos parágrafos, entretanto, é cabível mencionar que a lei nº 8.112/90 dispõe aos servidores a possibilidade de solicitar licença para capacitação, mestrado e doutorado.

Neste mesmo período da regulamentação do RJU, houve a criação de escolas do governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Para Cavalcante e Carvalho (2017) esse movimento indicou uma preocupação do estado com a capacitação dos servidores públicos, ponte importante na manutenção de uma burocracia efetiva e foco desta pesquisa.

Até 1994, nos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) não houveram novas tentativas de reformas e construção de marcos na administração pública (Cavalcante; Carvalho, 2017). É somente em 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que surge uma nova agenda reformista focada em dois principais pontos: a gestão de pessoal da administração federal e a implantação de gestão por resultados.

As propostas do governo FHC se baseavam na política do New Public Management, de origem internacional e aplicadas em países desenvolvidos, e que propunha a reformulação da intervenção estatal e a superação do modelo burocrático de gestão (Cavalcante; Carvalho, 2017). Para Abrucio e Loureiro (2018), a Nova Gestão Pública propunha ainda a utilização de

indicadores na gestão de políticas públicas, a contratualização de serviços públicos e a formação de um modelo administrativo flexível, que contasse com gestores públicos mais autônomos e responsáveis. Tais propostas foram registradas e discutidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o PDRAE, um documento básico da reforma, que foi liderada pelo então ministro de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A reforma orientada por Bresser Pereira foi denominada de Reforma Gerencial e posteriormente foi complementada com uma proposta de emenda constitucional, aprovada em 1998. Para Bresser, o gerencialismo compreendia que o Estado ocupasse um papel mais voltado para a regulação e correção das políticas públicas do que de provedor, como entendiam os burocratas e implementadores do *welfare state*. Visando cumprir esta premissa, o governo focou no processo de desestatização do estado, por meio da privatização de atividades de produção de bens e serviços, na criação de agências reguladoras e de organizações sociais (Bresser, 2001).

Adentrando no espaço do funcionalismo público, Abrucio e Loureiro (2018) evidenciam que a reforma gerencial foi importante para reconstrução da burocracia federal, que estava completamente desorganizada após o governo de Fernando Collor. Naquele tempo, não havia ciência da quantidade de servidores públicos federais, nem dos cargos que estes ocupavam (Abrucio; Loureiro, 2018).

Minuciando esta temática do quadro de pessoal, o gerencialismo trouxe ainda muitas mudanças na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado, além do fim dado ao regime único dos servidores e, em 1999, a aprovação do regime de emprego público (Bresser, 2001). Para Bresser, a estabilidade total instituída para os servidores com a Constituição de 1988 não era positiva, já que para ele deveria ser mais valorizada a capacidade técnica e especialista dos servidores, com intenção de que estes poderiam compor um núcleo de estratégia do estado.

Ainda nesse perspectiva, Campelo (2013) em seu texto “Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos” afirma que um dos princípios basilares da reforma administrativa foi tornar a gestão gerencial mais eficiente por meio da valorização técnica e profissional do servidor, além de promover planos de carreira que irão gerar servidores preparados para lidar com as novas demandas operacionais e estratégicas.

Assim como ocorreu com as reformas administrativas anteriores, o gerencialismo no Brasil não foi implementado em sua totalidade. Em 1999, o MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, com a intenção de viabilizar a implementação de toda a teoria gerencial proposta por Bresser Pereira. No entanto, não foi dada a devida atenção ao projeto e a iniciativa foi perdendo força (Bresser, 2001). Não obstante a dificuldade de implementação, os princípios da reforma gerencial já estavam propagados entre os gestores públicos mais jovens e, também, entre os estados e municípios da federação brasileira (Bresser, 2001).

Apesar das novas medidas trazidas na reforma gerencial e tantas outras emendas constitucionais, o modelo referência que rege a ação estatal e o debate público é a Constituição de 1988 (Abrucio e Loureiro, 2018). O princípio de descentralização administrativa, financeira e política da gestão da máquina pública para estados e municípios contribui e muito para o foco desta pesquisa, já que a análise dos planos de carreira será feita no recorte estadual.

A trajetória histórica da profissionalização da burocracia e funcionalismo público realizada nos parágrafos anteriores se refere principalmente ao âmbito federal do país, já que as reformas administrativas se deram nesse nível de governo. No entanto, apesar das desigualdades regionais, os governos subnacionais sofreram as mesmas mudanças, mesmo que em um menor nível de intensidade, como foi exemplificado o caso dos princípios da reforma gerencial no parágrafo anterior .

Outro exemplo da descentralização da profissionalização da burocracia é que, em Minas Gerais, no ano de 2003, período final das alterações propostas pela Emenda Constitucional de 1988 pautada na reforma gerencial, foi publicado o Decreto nº 43.576/2003, que estabelece as diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de lei dos planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Diante disso, a próxima seção se dedica a introduzir os conceitos de carreira e progressão no serviço público, visando evidenciar a relação entre esses mecanismos de evolução gestão do quadro público e a profissionalização da burocracia estatal.

2.5. O conceito de carreira e promoção do servidor público

Como já discutido, atualmente, o ingresso do servidor público no estado se dá por meio de concurso público e prova de títulos. O concurso público é uma forma de avaliação de

competências do candidato, limitado a um conteúdo programado e previamente informado aos interessados. No entanto, não basta apenas isso para delimitar as tarefas e competências do servidor público no setor em que for alocado.

A obrigatoriedade de criação dos planos de carreira pela Constituição de 1988 normatiza não somente as regras do emprego público mas também os processos de progressão e promoção funcional. Em seu artigo 39, a Constituição Cidadã institui a nível federal, estadual e municipal planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. As regras para desenvolvimento nas carreiras são discricionárias a cada nível federativo e respectivo órgão gestor, sendo fixadas em lei.

Etimologicamente, a palavra carreira significa uma estrada para carros ou uma "carraria" (Silva; Bispo; Ayres, 2019). No entanto, com o passar do tempo e o desenvolvimento das organizações públicas e privadas, essa palavra deu significado ao caminho trilhado por uma pessoa alocada em determinada instituição. A literatura traz ainda que a carreira pode ser entendida como um conjunto de mudanças ocupacionais, fazendo parte de um caminho a ser percorrido e que está relacionado às atividades trabalhistas (Silva, Bispo; Ayres, 2019). Para a administração pública, a carreira envolve "um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão" (Bergue, 2010, p. 361, apud, Silva, Bispo; Ayres, 2019, p. 14).

Ao tomar como enfoque a legislação, Moreira e Lúcio (2012) identificaram que a Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores, não estabeleceu uma definição de carreira, trazendo apenas a definição de cargo:

> "Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.
>
> Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão." (Brasil, 1990)

Portanto, é possível observar que o conceito de carreira poderá ter variações em sua aplicação e regras, já que não existe uma definição única para o assunto. Inclusive, nos modernos formatos de gestão de pessoas no setor público, as carreiras não são mais consideradas como de administração apenas do setor de recursos humanos de uma instituição, mas também é incentivada a ser administrada pelo próprio indivíduo, que guiará sua atuação

profissional conforme suas habilidades e interesses (Silva; Bispo; Ayres, 2019, p. 21).

As legislações que estabelecem os planos de carreira nos níveis de governo trazem como atributos das carreiras os seus requisitos de ingresso, mecanismos de evolução, jornada de trabalho, atribuições e quantitativo de cargos. Para mecanismos de evolução, pode-se compreender que estes se referem a política de progressão e promoção do servidor público.

Para introduzir o conceito de progressão e promoção, é preciso compreender que grande parte dos cargos do poder executivo são escalonados em níveis, isto é, o servidor tem a possibilidade de se desenvolver na carreira, almejando níveis mais altos e com consequente aumento na remuneração (Silva, 2021). A estrutura atual da administração pública divide ainda os níveis dos cargos em classes e graus. As classes são o agrupamento de padrões, podendo variar o número total de graus até que se possa mudar de classe.

Os critérios que justificam tanto a mudança de classe quanto de grau normalmente são o tempo de permanência em cada nível, resultado da avaliação de desempenho e capacitação/qualificação (aumento da escolaridade).

Nessa perspectiva de níveis de carreira, promoção e progressão não podem ser considerados sinônimos. A promoção acontece quando um servidor passa de uma classe a outra imediatamente superior em uma mesma carreira, considerando atendidos os requisitos legais (Carvalho, Raquel, 2019). Logo, a promoção é uma movimentação vertical do servidor, que ocorre principalmente devido a aquisição de novo status de escolaridade: conclusão de graduação, de pós-graduação, mestrado, doutorado e cursos de capacitação, a depender do que foi definido pelo Estatuto que vincula o órgão gestor.

No caso da progressão, esta se dá quando o servidor apenas muda para o grau imediatamente superior ao que está alocado, mantendo-se na mesma classe. Logo, a movimentação pode ser caracterizada de “horizontal”.

Com objetivo de facilitar a compreensão e diferenciação dos termos, o quadro abaixo resume os principais conceitos utilizados na temática de gestão de carreiras e política de promoção do servidor público:

Quadro 1: Conceituação dos termos utilizados nas legislações de carreira e política de desempenho

Termo	Significado
Cargo	Unidade de ocupação funcional do quadro de pessoal criado por lei, preenchido por servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, com remuneração, quantitativo, atribuições e responsabilidades definidos em lei e direitos e deveres de natureza estatutária estabelecidos em lei complementar;
Carreira	Conjunto de classes de cargos agrupados segundo sua natureza e complexidade, escalonados em função do grau de responsabilidade e das atribuições, estruturados em graus e níveis na mesma carreira.
Nível	Posição do servidor no escalonamento vertical dentro da carreira
Grau	Posição do servidor no escalonamento horizontal no respectivo nível da classe da mesma carreira.
Promoção	Passagem do servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo para nível da classe imediatamente superior na mesma carreira a que pertencer o servidor.
Progressão	Passagem do servidor público efetivo para grau imediatamente superior no mesmo nível da classe da carreira a que pertencer o servidor.

Fonte: elaboração própria, com base no anexo do Decreto nº 43.576/2003

É importante mencionar, conforme é apresentado e discutido por Moreira e Lúcio (2012) em sua obra “Gestão de Carreiras no Poder Executivo Federal: avanços recentes e perspectivas futuras”, que não existe um padrão quando o assunto é Plano de carreiras, para qualquer nível federativo. Apesar das legislações que estabelecem suas regras e características, algumas carreiras podem ter mais de um cargo, cargos com mais ou menos classes, planos que englobam diferentes carreiras, dentre outros.

Apesar de ser mais comum a promoção por tempo de alocação em determinado cargo, esta pesquisa procura analisar também os casos de promoção por escolaridade adicional, recortando como objeto de pesquisa o estado de Minas Gerais e considerando como marco temporal o ano de 2003, quando foi implementada a política do Choque de Gestão. Antes da

Constituição de 1988, quando ainda não havia sido estabelecido o concurso como única forma de entrada no serviço público, as promoções poderiam ser realizadas por meio de concursos internos (Moreira; Lúcio 2012), o que nem sempre conferia padronização e transparência ao processo.

Considerando o atual formato de promoção por escolaridade nos órgãos públicos, que vincula tempo de serviço e escolaridade para providenciar a movimentação vertical, e especificando ainda o interesse desse movimento para a capacitação do quadro de pessoal, Nelson (2012) aponta que a capacitação dos servidores públicos, seja em nível de pós-graduação *stricto* ou *lato sensu*, pode ser considerada uma das principais ferramentas para tornar o Estado mais eficiente, modernizando o corpo burocrático e mantendo-o atualizado no exercício de suas funções.

O processo de capacitação no setor público tem sido incentivado desde o período da redemocratização, em 1980. No entanto, apenas foi formalizado a partir de 1998, com a Emenda Constitucional nº 19/98 que determinou que fossem mantidas escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, o que constituiria a participação em cursos como um dos requisitos para promoção na carreira (Nelson, 2012).

É válido mencionar que as escolas de governo não compõem o único meio de ingresso em uma nova jornada acadêmica; na verdade, o mais comum é que os servidores invistam, por conta própria, em novas graduações, mestrado, cursos no exterior, e outros. A título de ilustração, na pesquisa realizada por Cavalcante e Carvalho (2017), o autor observa uma tendência no aumento da escolaridade no perfil dos servidores, que refletiu em mudanças na política de ensino superior no Brasil, já que entre 1995 e 2013, quadruplicou-se as taxas de matrícula em faculdades e universidades no Brasil, apesar do predomínio de redes privadas (Inep, 2013, apud, Cavalcante; Carvalho, 2017).

Extrapolando a análise para além da conceituação de carreira e progressão, Santos (2023) introduz que as carreiras públicas viabilizam a estrutura burocrática essencial para a governabilidade democrática e o ciclo das políticas públicas. Portanto, a gestão de carreiras no Estado não é apenas uma atividade meio que embasa a vida funcional dos servidores públicos, mas pode ter um real impacto sobre a qualidade do planejamento e implementação das políticas públicas na federação.

A questão é que a atuação dos servidores - em todos os níveis de governo - deve ser compatível e vinculada às necessidades do Estado, para que os resultados previstos e prometidos à sociedade sejam cumpridos. O corpo burocrático deve conduzir a máquina pública, independente de pressões políticas ou corporativas. É por meio da organização de carreiras que o Estado não se torna refém das incertezas e inseguranças das trocas de governo (Cavalcante; Carvalho, 2017).

Nessa perspectiva, ainda para Cavalcante e Carvalho (2017), as carreiras públicas conferem aos entes estatais as capacidades governativas necessárias para o planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas, além dos outros diversos serviços prestados pelo Estado. Para promover essa capacidade, é importante que as carreiras sejam organizadas para além do princípio da impessoalidade, mas também pela eficiência, pelo incentivo ao desempenho e à qualificação e pelo reconhecimento social e profissional (Cavalcante; Carvalho, 2017).

Conforme estudos feitos por Cavalcante e Carvalho (2017), no executivo federal, entre 2003 e 2014, houve um aumento da diversidade de carreiras, que recebeu novos servidores em mais de 34 carreiras/cargos diferentes. Tal recomposição do quadro de pessoal se deu principalmente devido às medidas da máquina pública que refletiu na necessidade de fortalecimento da capacidade estatal.

Com a trajetória histórica da burocracia e do quadro de emprego público, assim como os conceitos de carreira, progressão e capacitação apresentados nos parágrafos anteriores, percebe-se, portanto, que a organização de carreira no Estado muito se relaciona com o nível da capacidade estatal burocrática, isto é, a capacidade do estado de planejar, implementar e monitorar políticas públicas. Para Evans (Evans, 1992, apud, Souza; Fontanelli, 2020), essa capacidade dependerá do conjunto de instrumentos e instituições que possui a máquina pública. Para este trabalho, e a partir da literatura sobre capacidade estatal que será apresentada no próximo capítulo, compreendeu-se que um dos instrumentos que integra a formação de uma burocracia profissionalizada é a definição de planos de carreiras e regras de promoção do servidor público.

Diante disso, este estudo tem o objetivo de compreender a relação entre o plano de carreiras e a política de promoção dos servidores perante a construção de capacidades estatais

burocráticas do Estado, organizada a partir da seguinte pergunta: “como os planos de carreira e a política de promoção dos servidores públicos contribuem para a construção de uma burocracia profissionalizada no estado de Minas Gerais? Isto é, o que que ela pode dizer do atual nível de capacidade estatal em Minas Gerais”?

Considerando a amplitude da federação brasileira, foi realizado um recorte e escolhido o estado de Minas Gerais como referência no processo de pesquisa e análise das bibliografias.

A próxima seção será dedicada, portanto, ao estudo das capacidades estatais no Brasil, como se deu este processo, suas dimensões e a visão da literatura sobre os instrumentos que fazem de um país com maior ou menor capacidade estatal para exercício de sua função.

3. O CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL BUROCRÁTICA E A NARRATIVA HISTÓRICA DO CONTEXTO POLÍTICO EM MINAS GERAIS NO ANO DE 2003

Inicialmente, a presente pesquisa tem por fim esclarecer a definição e aplicação do conceito de capacidade estatal à luz da literatura nacional e internacional, além do vínculo com o estado de Minas Gerais, identificado como o objeto de estudo. Com foco nisso, este capítulo foi dividido em quatro tópicos. O primeiro busca apresentar as definições de capacidade estatal por diversos autores, suas dimensões e aplicações por meio da literatura internacional e nacional. O segundo tópico evidencia a implementação do choque de gestão no estado de Minas, que foi a chave para o início das reestruturações das carreiras no estado. O terceiro tópico explora efetivamente o processo histórico da criação das novas carreiras e da política de desenvolvimento do servidor em Minas Gerais a partir de 2003. Por fim, o quarto tópico introduz as características de uma carreira específica de Minas, comparando-a com as carreiras que fizeram parte da política do Choque de Gestão.

3.1. Capacidade estatal à luz da literatura internacional e nacional

O conceito de capacidade estatal está relacionado com o desenvolvimento e a gestão do nível e qualidade da intervenção estatal (Aguiar; Lima, 2019). Várias foram as mudanças econômicas e estruturais que ocorreram no mundo a partir dos anos 70, como a aceleração dos processos industriais, modernização da agricultura e pecuária, intensificação das importações e exportações, e também as pautas negativas, como desemprego, aumento da inflação, e outros. Todos esses acontecimentos fizeram variar as interpretações sobre o papel do estado na administração da máquina pública, passando por fases liberais e marxistas, por exemplo, mas, a partir dos anos 90, ainda sem chegar a uma unilateralidade (Aguiar; Lima, 2019).

Além disso, ampliando a análise para um espectro mundial, a capacidade estatal também pode ser observada nas relações entre os países, principalmente no sucesso que alguns países têm em implementar políticas públicas que atendam as necessidades da população. Para Souza e Fontanelli (2020), a capacidade estatal pode ser compreendida na viabilidade criada pelo Estado no processo de decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Diante desse contexto, os estudos sobre a capacidade estatal entraram em foco conforme o Estado era visto como central no debate acadêmico e relevante no que se refere ao papel

provedor e financiador das políticas públicas coerentes à demanda social. Tal perspectiva ficou conhecida como *"state centered"*, abordagem de inspiração weberiana e que colocava o estado diante do desafio de implementar seus objetivos mesmo perante grupos de oposição (Souza; Fontanelli, 2020). Ainda, Abad (2017), ao introduzir a obra de Leonardo Sechi (2014) - que buscou apresentar as dimensões das políticas públicas - descreve que a abordagem estatista (*state centered)* implica em considerar que a gestão das políticas públicas é monopólio dos atores estatais.

Diante disso, foram analisadas e criadas diferentes caracterizações sobre capacidade estatal, internacionalmente e também nacionalmente. Ainda conforme Souza e Fontanelli (2020) o conceito foi inicialmente introduzido por Charles Tilly, sociólogo, cientista político e historiador norte-americano, que analisou a formação dos estados no continente europeu e a forma como eles acumularam e concentraram coerção e capital. Tilly afirma que a guerra e a competição são incentivadores desse processo, e para resultados positivos, são demandados capacidades extrativas e gestão da arrecadação (Castagna; Silva, 2021). Posteriormente, vários outros autores, principalmente nas ciências sociais, iniciaram sua trajetória nesta temática.

Para um dos autores também pioneiros no estudo das capacidades estatais, Peter Evans, as características estatais é que permitiram um crescimento econômico do estado, associando as intervenções mais assertivas a uma burocracia competente, autônoma e integrada aos grupos sociais (Aguiar; Lima, 2019). Peter Evans não só abriu espaço para a discussão do Estado como protagonista e autônomo na sua obra "Bringing the State Back In", como também contribuiu com a análise da capacidade estatal na dimensão administrativa e burocrática da máquina pública (Souza; Fontanelli, 2020).

Outra definição de capacidade estatal foi apresentada por Theda Skocpol como a habilidade de implementar objetivos oficiais estabelecidos pelo Estado, principalmente diante de grupos de oposição ou contextos econômicos não favoráveis (Skocpol, 1985, apud, Aguiar; Lima, 2019). Michael Mann define a capacidade estatal como a capacidade do Estado exercer seu poder infraestrutural sob a sociedade, viabilizando a implementação de decisões políticas. (Mann, 1984, apud, Souza; Fontanelli, 2020).

Como pôde ser observado, muitos autores definiram um conceito para capacidade estatal, baseando-se em suas pesquisas e seguindo uma dimensão vinculada ao contexto

estudado, isto é, o conceito de capacidade estatal pode ser especificado com uma capacidade extrativa da máquina pública, ou administrativa, ou até mesmo política. Além disso, diversas são as temáticas que podem abranger o conceito, como é o caso de estudos que abordam o desenvolvimento econômico, a burocracia, a inovação, infraestrutura e outras categorias.

Nessa perspectiva, visando o melhor entendimento da esfera em que a capacidade estatal está sendo estudada e verificada, a literatura trouxe a categorização do conceito em dimensões. Em revisão sistemática da literatura internacional, Aguiar e Lima (2019), a partir do estudo dos autores encontrados, citam a existência de 7 dimensões para a capacidade estatal, sendo:

I) coercitiva/militar, que é a capacidade do estado em aplicar a força coercitiva;

II) a fiscal, capacidade de arrecadar e administrar os recursos financeiros;

III) capacidade administrativa, que tem como referência a burocracia weberiana, sendo entendida como a criação de uma burocracia profissionalizada;

IV) capacidade transformativa/de industrialização, que se dá na gestão do sistema produtivo do estado;

V) a capacidade relacional, que, a partir de Cingolani (Cingolani, 2013, apud, Aguiar; Lima, 2019), abrange a interação social entre o estado e a sociedade;

VI) capacidade legal, vinculada ao cumprimento da legislação pertinente e contratos da administração pública e;

VII) capacidade política, que se refere ao poder pertencente aos atores políticos eleitos para cumprimento das prioridades identificadas pela sociedade civil.

Diante de tais dimensões do conceito, antes de especificar a qual este trabalho se dedica, é importante mencionar que o conceito não é engessado às descrições aqui apresentadas, a literatura é ampla e a realidade está em constante mudanças, além disso, a capacidade estatal pode variar em uma mesma unidade federativa ou conforme a área de atuação (Gomide, 2016). Além disso, conforme é estudado por Souza (2016), federações podem passar por períodos de fortalecimento ou enfraquecimento da capacidade estatal, assim como diferentes estados podem apresentar maior ou menor tipo de capacidade estatal.

À face do exposto em tópicos anteriores, onde foi apresentado um breve histórico da burocracia no Brasil, com foco nos formatos de ingresso no serviço público e os processos de promoção do servidor público, este trabalho tem o objetivo de explorar a dimensão burocrática da capacidade estatal. Tal dimensão é a mais estudada no Brasil e até mesmo pela literatura internacional, devido a sua proximidade com o emodelo weberiano e o foco dado por muitos autores na análise da construção de um estado burocrático em muitos países. (Aguiar; Lima, 2019, Souza; Fontanelli, 2020)

Tal motivação também teve incidência em território nacional. No Brasil, o interesse acadêmico pela profissionalização da burocracia foi incentivado pela necessidade de observar a relação entre sociedade e o Estado, principalmente devido ao advento do regime militar em 1964 , que voltou o foco do interesse na burocracia que tratava da política macroeconômica (Souza e Fontanelli, 2020). Apesar das análises estarem voltadas à mensuração da autonomia e insulamento da burocracia, muitos dos resultados apontavam para os resquícios de um modelo patrimonialista de gestão, que apresentava medidas clientelistas na execução de suas atividades (Souza e Fontanelli, 2020).

O conceito de capacidade burocrática apresenta a necessidade de criar uma burocracia profissionalizada para obter resultados positivos quanto à promoção do desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Conforme aponta Souza (2016) uma burocracia profissionalizada pode ser identificada a partir de suas definições de forma de recrutamento, qualificação profissional, mecanismos de promoção interna e *accountability*.

Na literatura internacional, conforme aponta Souza e Fontanelli (2020), dois pesquisadores foram pioneiros no estudo sobre capacidade burocrática e que inclusive foram citados em parágrafos anteriores: Skocpol e Finegold (1982) e Peter Evans. Souza e Fontanelli (2020) apresentam que ambos os autores realizaram pesquisas que trataram de comparar o alcance de resultados e o desenvolvimento de políticas entre diferentes unidades organizacionais. No caso de Skocpol e Finegold, foram agências do governo dos Estados Unidades e, para Peter Evans, ampliando a amostra de análise, foram 35 países em desenvolvimento. A análise feita tinha o intuito de verificar qual destaque possuíam as unidades de melhor desempenho, principalmente considerando a forma de recrutamento, a promoção interna e a estabilidade dos profissionais.

Aguiar e Lima (2019), ao mencionar a obra de Marenco, Strohschoen e Joner (2017), descrevem que a capacidade burocrática se dá na combinação de autonomia profissional e capacidade técnica do estado. Para Marenco, Strohschoen e Joner (2017), a autonomia profissional está relacionada ao ingresso no serviço público e à manutenção de carreiras profissionais aos servidores, enquanto a capacidade pode ser entendida como os procedimentos meritocráticos de avaliação de desempenho e o reconhecimento de competência técnica.

Nessa perspectiva, antes de adentrar na análise dos atributos da burocracia em Minas Gerais, é importante levar em consideração a narrativa histórica que precede as decisões tomadas, os programas criados e todo o processo que viabilizou o cenário favorável a reestruturação dos planos de carreira e da política de promoção dos servidores do estado de Minas Gerais. No tópico abaixo, será observado que estes acontecimentos tiveram início a partir do programa Choque de Gestão.

3.2. O Choque de Gestão em Minas Gerais: narrativa histórica e contribuições para a política de gestão de carreiras

Conforme mencionado em seções anteriores, a Constituição de 1988 trouxe a obrigatoriedade em todos os níveis de governo e para todos os órgãos da administração direta e indireta de construção de planos de carreira para os servidores públicos. Além disso, a visão gerencialista do MARE e do Plano Diretor trouxe para discussão propostas de reformulação do modelo de gestão da federação, principalmente no que se refere ao modelo de recrutamento e gestão dos servidores públicos.

Diante das mudanças no nível federal, alguns estados também iniciaram um processo de modernização administrativa da máquina pública. No caso de Minas Gerais, no início dos anos 2000, o estado passava por uma crise financeira, fiscal e também administrativa, com poucas entregas perante as necessidades da sociedade civil (Andrade, 2011). Nesse período, o estado de Minas possuía uma dívida de 2,4 milhões de reais, que também acarretou na precarização dos serviços públicos e da arrecadação estatal (Queiroz; Ckagnazaroff, 2010).

À vista disso, em 2003, durante o governo de Aécio Neves, Minas Gerais passou pelo período conhecido como Choque de Gestão. Com implantação em dois períodos (2003-2006 e 2007-2010), o objetivo da política foi implementar novos padrões comportamentais na

administração pública, visando principalmente a eficiência e eficácia na prestação do serviço público (Queiroz; Ckagnazaroff, 2010).

É importante mencionar que o período do choque de gestão também possuía iniciativas de cunho gerencial, no entanto, o vínculo com uma gestão baseada em resultados foi bem mais enfatizado, principalmente perante a sociedade (Andrade, 2011). Ademais, nesse período, as teorias sobre a importância de um corpo técnico profissionalizado já eram bastante difundidas entre os burocratas de alto escalão, o que possibilitou que a política do choque de gestão tivesse uma dedicação maior à gestão de pessoas no estado de Minas Gerais (Andrade, 2011).

Portanto, o primeiro período do choque de gestão, que ocorreu entre 2003 e 2006, se dedicou na reformulação das diretrizes relacionadas à administração de pessoal no estado, pautada na meritocracia e valorização do servidor (Andrade, 2011). Para os autores, a reformulação se concentrou na reestruturação das carreiras, na implementação das avaliações de desempenho e na ampliação dos concursos públicos realizados. O foco dos gestores estava em criar instrumentos que incentivassem a capacitação, a elevação da escolaridade e a formação dos profissionais, baseando-se no mérito e na profissionalização do serviço público (Silva *et al.*, 2006).

Nessa perspectiva, é importante mencionar que apesar das inovações administrativas promovidas pela Constituição de 1988 e pela reforma gerencial, as carreiras e a gestão dos servidores nos períodos anteriores a 2003 eram vistas como defasadas, já que servidores de diferentes escolaridades se encontravam em mesmos níveis, a concessão de benefícios era baseada somente no tempo de serviço e não ocorriam promoções e progressões dos profissionais (Andrade, 2011). Ainda, conforme Andrade (2011), o número de carreiras era muito extenso, chegando a 893 tipos.

Antes de adentrar na descrição dos planos de carreira dos servidores do estado de Minas Gerais, é válido mencionar que, atualmente, no governo Minas, é de responsabilidade da Secretaria de Estado e Planejamento de Minas, por meio da Superintendência Central de Política de Recursos Humanos, a elaboração de políticas e proposição de ações relativas aos planos de cargos, carreiras, remuneração, vantagens e benefícios dos servidores efetivo da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Além disso, ao especificar as competências relativas à proposição de diretrizes e normas relativas aos planos de carreiras, a definição da

estrutura das carreiras, o estabelecimento dos cargos, os requisitos de ingresso e desenvolvimento nas carreiras e gestão de movimentação de servidores, tem-se a Diretoria Central de Carreiras e Remuneração (Secretaria de Planejamento e Gestão, 2023).

3.3. A reestruturação dos planos de carreira e da política de promoção funcional em Minas Gerais

O processo de reestruturação dos planos de carreira teve início em 2003, com a publicação da Emenda à Constituição Estadual nº 57 de 15 de julho de 2003, que estabeleceu no art. 5º a seguinte diretriz:

> Art. 5° - O Poder Executivo encaminhará à Assembléia Legislativa, até 31 de dezembro de 2003, os projetos de lei relativos aos planos de carreira dos servidores públicos civis do Poder Executivo em exercício na data de publicação desta emenda à Constituição e dos que ingressarem no serviço público estadual a partir desta data.

A partir da definição apresentada no artigo, foi publicado em setembro de 2003 o decreto nº 43.576, que estabeleceu as diretrizes para a criação dos anteprojetos de lei que definiria os planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

O decreto identifica no artigo 7º alguns fundamentos que deveriam ser considerados pelos órgãos estaduais no momento de elaboração dos anteprojetos de lei, principalmente no que se refere a critérios para promoção e progressão nas carreiras. Nesta lógica, um dos pontos mais importantes e objetivo deste estudo são os fundamentos vinculados ao desenvolvimento do servidor público na carreira que ocupa, que deveriam:

> I. Promover o desenvolvimento do servidor público na respectiva carreira baseando-se no mérito e qualificação profissional (Minas Gerais, 2003, art.7º § I);
>
> II. Considerar como requisito a análise de avaliações periódicas de desempenho individual para os casos de progressão e promoção (Minas Gerais, 2003, art. 7º § II);
>
> III. Valorizar de forma gradativa "titulação do mesmo nível ou superior de escolaridade àquela exigida pelo nível da classe em que o servidor estiver posicionado na carreira, aplicando-se fator de redução ou supressão do interstício necessário, bem como do quantitativo de avaliações de desempenho individual para fins de progressão e promoção" (Minas Gerais, 2003, art. 7º § IV)

Tais fundamentos permitem visualizar o objetivo da administração pública de promover carreiras pautadas no sistema de mérito e na capacitação contínua dos servidores públicos, perseguindo resultados mais eficientes e eficazes na prestação de serviços (Silva *et al.*, 2006).

No que se refere ao formato de planejamento e estruturação dos planos de carreira em Minas Gerais, inicialmente o governo possuía a intenção de construir carreiras comuns a totalidade de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual para as atividades de área meio, no entanto, não foi obtido sucesso (Silva *et al.*, 2006). Portanto, foi estabelecido pelo decreto nº 43.576, no ano 2003, que a elaboração se daria a partir das atividades exercidas por cada Secretaria, isto é, cada plano de carreira se referiria a um grupo de atividades exercidas por cada órgão e entidade estatal. Essas atividades foram agrupadas conforme sua temática comum (ex.: atividades fins de saúde, atividades de orçamento, e outros) e denominadas de "Grupos de Atividade".

Logo, no decreto 43.576/2003 são criados 14 Grupos de Atividades, sendo que, de acordo com o artigo 8º § 4, os órgãos poderiam pertencer a mais de um grupo, considerando a atividade de cada carreira, assim como o órgão de determinado grupo poderia ser incluído em carreiras de grupos diferentes. O inciso define ainda que os grupos de atividade poderiam possuir mais de um anteprojeto de lei para instituir as carreiras, porém, como será observado na tabela descrita nos próximos parágrafos, este não foi o caso do estado de Minas.

Ainda, o artigo 10º do decreto orienta que as carreiras podem ser organizadas conforme a natureza e a complexidade das atividades do órgão, contando com cargos de área meio e fim ou conforme a formação e os níveis de escolaridade dos servidores (Minas Gerais, 2003)

O quadro abaixo lista todos os 14 grupos de atividades elencados pelo Decreto supracitado, assim como as respectivas carreiras criadas:

Quadro 2: Grupo de Atividades e respectivas Secretarias de Estado a que integram

Grupo de Atividades	Secretarias
Gestão, Planejamento, Tesouraria, Auditoria e Político-Institucionais	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
	Secretaria de Estado de Fazenda
	Secretaria de Estado de Governo
Tributação, Fiscalização e Arrecadação	Secretaria de Estado de Fazenda
Agricultura e Pecuária	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Transportes e Obras Públicas	Secretaria de Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
Meio Ambiente	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Saúde	Secretaria de Estado de Saúde
Seguridade Social	Vinculado a autarquias ou fundações
Educação Básica	Secretaria de Estado de Educação
Educação Superior	Vinculado a autarquias ou fundações
Ciência e Tecnologia	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
Defesa Social	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Cultura	Secretaria de Estado de Cultura
Desenvolvimento Econômico e Social	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
XIV - Grupo de Atividades Jurídicas	Vinculado à Advocacia Geral do estado, assessorias jurídicas e procuradorias

Fonte: elaboração própria, com base no Decreto 43.576/2003.

Após a publicação do decreto nº 43.576/2003, foi iniciada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) uma série de reuniões entre a equipe técnica da Secretaria e os

representantes de todos os órgãos e entidades que faziam parte dos grupos de atividades supracitados, visando produzir cada plano de carreira (Silva *et al.*, 2006). Conforme a elaboração dos planos de carreira, que serão descritos no próximo capítulo, os projetos de lei foram encaminhados à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e devidamente aprovados pelo órgão até dezembro de 2004.

O efetivo início do processo de reformulação dos planos de carreira e da política de promoção dos servidores em Minas Gerais será detalhado no próximo capítulo, que contará com a apresentação das atuais leis aprovadas pela ALMG em 2004. Mas antes, é importante mencionar sobre uma carreira fundamental para o Estado de Minas Gerais e que ainda não foi identificada por esta pesquisa: o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

3.4. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em Minas Gerais

Como pode ser identificado na tabela I, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, mais conhecida como EPPGG, não foi citada como um grupo de atividades pelo Decreto nº 43.576/2003. Na época de reestruturação dos planos de carreira dos servidores do estado de MG, a carreira já havia sido criada pela Lei estadual nº 13.085 de 1998.

A carreira de EPPGG foi criada com objetivo de substituir o antigo cargo de administrador público, estruturado alguns anos após a criação da Fundação João Pinheiro (FJP), em 1986 (Oliveira; Ckagnazaroff; Silveira; Moraes, 2013). A Fundação João Pinheiro foi criada com o objetivo de construir estudos técnicos e estatísticos sobre a realidade mineira, com pesquisas aplicadas nas áreas de economia e administração (Rodrigues; Oliveira, 2019)

Menos de uma década depois da criação do curso de administração pública (CSAP), em 1992, foi inserida na estrutura orgânica da FJP a Escola de Governo de Minas Gerais, que posteriormente teve o nome atualizado para Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. A instituição foi criada visando a modernização e profissionalização da administração pública em Minas Gerais (Afonso, 2001, apud, Rodrigues; Oliveira, 2019) principalmente no que se refere a formação dos servidores, ofertando cursos de graduação, mestrado, especialização e outros.

Posteriormente, em 1998, o Curso de Administração (CSAP) - focado na capacitação do

corpo técnico do estado - se transformou na carreira de EPPGG, sendo que a logística se manteve a mesma: cumprimento de uma graduação como requisito para o ingresso em um cargo público, no formato semelhante a um concurso.

Atualmente, o cargo de EPPGG é regulamentado pela Lei 18.974 de 2010, e é identificado como um cargo estratégico para o estado de Minas, constituindo boa parte da força de trabalho atuante nos cargos de direção e assessoramento do governo. É importante mencionar que a carreira de EPPGG, assim como a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, foram criados com o propósito de viabilizar o processo de capacitação e modernização do quadro de pessoal do estado, o que foi intensificado no plano de de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que trouxe o gerencialismo para a administração pública e incentivou, inicialmente no nível federal, a realização dos concursos de carreira EPPGG assim como a contratação dos futuros profissionais (Mota; Coelho; Gomes, 2011).

Anos mais tarde, a partir de 2003, os profissionais EPPGGs são vistos como necessários pelo programa Choque de Gestão (Oliveira; Ckagnazaroff; Silveira; Moraes, 2013), pois a formação específica na gestão da máquina pública se relaciona e viabiliza os princípios de inovação e gestão de qualidade para o estado de Minas Gerais.

No que se refere a política de promoção e progressão na carreira, esta também é regulamentada pela Lei nº 18.974/2010. A lei estabelece que para movimentação entre níveis e graus na carreira, é necessário o cumprimento do estágio probatório de 3 anos, após o efetivo início em exercício do cargo. As promoções e progressões são administradas de uma forma diferente que as outras carreiras no estado de Minas: por meio de um sistema de pontos. Para percorrer entre os níveis e graus, o servidor deve acumular pontos, que podem ser derivados de: avaliações de desempenho, programa de pós-graduação, graduações adicionais, atividades de pesquisa, e outros.

Logo, o processo de promoção e progressão dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental é menos burocrático e de gestão mais centralizada, diferentemente do que foi discutido no tópico anterior sobre as outras carreiras em Minas Gerais. De toda forma, para o foco desta pesquisa, ambos os tipos de carreira e suas características podem impactar na estruturação da capacidade estatal burocrática no estado de Minas Gerais, tema que será melhor discutido no capítulo abaixo.

Nessa perspectiva, o próximo capítulo se dedicará a apresentar os dados referentes ao estado de Minas Gerais no que se refere à reestruturação de planos de carreiras e a política de promoção dos servidores. O intuito em discutir tais informações é consolidado no objetivo de demonstrar como foi realizado o processo de profissionalização da burocracia no estado de Minas Gerais a partir dos anos 2000, analisando à luz da literatura as dimensões elaboradas por autores referência nessa temática e que podem ser aplicadas no contexto aqui especificado.

4. LEVANTAMENTO DOS PLANOS DE CARREIRA E POLÍTICA DE PROMOÇÃO POR ESCOLARIDADE EM MINAS GERAIS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os dados encontrados por meio do levantamento da legislação dos planos de carreira e, consequentemente, a política de promoção dos servidores em Minas Gerais. O capítulo encontra-se categorizado em três tópicos. O primeiro se dedica a descrever a metodologia utilizada na pesquisa. O segundo e terceiro tópico trata de listar as legislações pertinentes aos planos de carreira e discutir as estratégias elencadas nos planos no que se refere a política de promoção funcional, respectivamente.

4.1. Metodologia para a coleta de dados

A metodologia de pesquisa para identificação dos normativos que estruturaram os planos de carreira criados pelo decreto nº 43.576/2003 se deu a partir da utilização de palavras chaves relacionadas a cada carreira e que foram pesquisadas em sites eletrônicos. O melhor desempenho foi obtido por meio do site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, onde foi possível usufruir dos mecanismos de pesquisa e filtros para encontrar os resultados referentes à legislação completa da temática. Para cada grupo de atividade, as palavras-chaves foram exploradas ao máximo, viabilizando inclusive resultados que indicavam legislações à parte que tratavam da política de promoção no estado.

Além das pesquisas em sites eletrônicos, também foi realizada entrevista não estruturada com a equipe da Diretoria de Cargos, Carreira e Remuneração da Seplag, o que possibilitou um entendimento mais assertivo da normatização dos planos e dos regramentos de promoção do servidor público.

Diante da amplitude de órgãos que formam o aparelho estatal de Minas Gerais, e visando proporcionar maior qualidade na análise, foi realizado um recorte da amostra planejada. Para isso, serão consideradas apenas as Secretarias de Estado, excluindo do objeto de estudo as fundações, autarquias, empresas estatais e órgãos autônomos.

4.2. Os planos de carreira em Minas Gerais: legislação e política de desenvolvimento do servidor público

A tabela abaixo tem o objetivo de elencar as leis que criam e estruturam os planos de

carreira do estado de Minas Gerais, categorizadas conforme o grupo de atividades a que se referem. Para cada grupo de atividade, a tabela elenca as secretarias pertencentes, a identificação do normativo, ano de criação e destaca se a Lei é clara quanto a possibilidade de desenvolvimento na carreira do servidor público

Quadro 3: Categorização dos grupos de atividades do Poder Executivo de Minas Gerais

(continua)

Grupo de Atividades	**Secretarias**	**Identificação do normativo**	**Ano de criação**	**É estabelecida uma política de promoção?**
Gestão, Planejamento, Tesouraria, Auditoria e Político-Institucionais	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Lei nº 15.470	2005	Sim
	Secretaria de Estado de Fazenda			
	Secretaria de Estado de Governo			
Tributação, Fiscalização e Arrecadação	Secretaria de Estado de Fazenda	Lei nº 15.464	2005	Sim
Agricultura e Pecuária	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Lei nº 15.303	2004	Sim
Transportes e Obras Públicas	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade	Lei nº 15.469	2005	Sim

Quadro 3: Categorização dos grupos de atividades do Poder Executivo de Minas Gerais

(continua)

Grupo de Atividades	Secretarias	Identificação do normativo	Ano de criação	É estabelecida uma política de promoção?
Meio Ambiente	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei nº 15.461	2005	Sim
Saúde	Secretaria de Estado de Saúde	Lei nº 15.462	2005	Sim
Educação Básica	Secretaria de Estado de Educação	Lei nº 15.293	2004	Sim
Ciência e Tecnologia	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 15.466	2005	Sim
Defesa Social	Secretaria de Estado de Segurança Pública	Lei 15.301	2004	Sim
Cultura	Secretaria de Estado de Cultura	Lei nº 15.467	2005	Sim

Quadro 3: Categorização dos grupos de atividades do Poder Executivo de Minas Gerais

(conclusão)

Grupo de Atividades	Secretarias	Identificação do normativo	Ano de criação	É estabelecida uma política de promoção?
Desenvolvimento Econômico e Social	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 15.468	2005	Sim
	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade			
	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo			
	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável			
	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Seapa			
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social			

Fonte: elaboração própria.

A tabela apresentada acima demonstra que, no processo de estruturação das carreiras dos servidores do estado de Minas Gerais, todas as secretarias foram contempladas com legislação que estabelece os novos planos de carreira e algumas delas possuem mais de um tipo de grupo de atividade em que se encaixam. Essa possibilidade de transição contribuiu para a

viabilidade da alocação e divisão estratégica da atuação da administração pública mineira (Ribeiro; Chaves; Gama, Dias, 2011). Isso significa que, com a definição de carreiras baseadas em grupos de atividades - que são o reflexo das áreas de atuação da administração pública - a definição de prioridades no momento de abertura de novos concursos públicos se torna mais clara, além de que, com o caráter amplo das carreiras, o preenchimento de vagas poderia ser feito em atendimento a mais de um órgão do estado (Ribeiro; Chaves; Gama, Dias, 2011).

Após a aprovação de cada projeto de lei que institui os respectivos planos de carreira reformulados, o governo de Minas atuou na produção e publicação dos decretos que estabeleceram a lotação, a codificação e a identificação de cada cargo de provimento efetivo do Poder Executivo, proporcionando assim um maior controle e organização da administração pública das alterações e quantitativo de cargos em cada órgão (Silva *et al.*, 2006).

Posteriormente, também foram elaborados os projetos de lei que estabeleciam as tabelas de vencimento para cada carreira aprovada. Mesmo que brevemente, é substancial deixar claro o que é apresentado por Silva *et al.* (2006), de que as tabelas de vencimento também foram reestruturadas na perspectiva de valorização do servidor, dentro do que permitia a projeção de receita e o limite orçamentário de 49% de gasto com despesa de pessoal (limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal vigente à época). A possibilidade de evolução salarial durante a carreira também foi um objetivo, já que havia uma baixa amplitude salarial entre os níveis das carreiras antigas, tornando muitas vezes imperceptível a evolução nos processos de promoção e progressão (Silva *et al.*, 2006).

4.3. Política de desenvolvimento na carreira: ingresso e promoção dos servidores

Por normatização do decreto 43.576/2003, cada plano de carreira também estabelece regras para o ingresso nas carreiras. Dessa forma, a lei reforça que o ingresso na carreira é vinculado a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de caráter eliminatório e classificatório, além da comprovação de habilitação mínima em nível superior (educação superior que compreende curso ou programa de graduação) ou nível intermediário (formação em ensino médio ou em curso de educação profissional de ensino médio), pós graduação, e outros, a variar pelo tipo de carreira.

No processo de reformulação das carreiras no estado de Minas, foi instituída a possibilidade de ingresso em níveis diversos do inicial da carreira. Logo, para aqueles editais que especificarem, devidamente vinculado à legislação, é dada a possibilidade ao futuro servidor de ingresso em nível mais alto da carreira por meio da comprovação pós-graduação stricto sensu. Tal inovação viabilizou a atratividade das carreiras públicas para aqueles profissionais mais capacitados.

No que tange a regulamentação da promoção e progressão dos servidores, em todos os planos de carreira aprovados podem ser observados artigos que normatizam o processo de deslocamento horizontal ou vertical na carreira. De certa forma, é possível vincular a existência de artigos que tratam do processo de promoção com o fato de que, no Decreto nº 43.576, foi anexado um anteprojeto modelo, como orientação para os órgãos do poder Público.

Inicialmente, em todos os planos de carreira, é reforçado o conceito de promoção e progressão, considerando o formato que foram planejadas as carreiras. A promoção se dá pela passagem do servidor de um nível para o imediatamente superior, na mesma carreira a que pertence, enquanto a progressão é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente no mesmo nível da carreira (Minas Gerais, 2003).

Para todos os planos de carreira aprovados, a progressão do servidor público se dá no cumprimento dos seguintes critérios: i) permanência do servidor no grau inferior por pelo menos dois anos de efetivo exercício e ii) a realização satisfatória de duas avaliações periódicas de desempenho individual. No caso da promoção, os critérios são expandidos para: i) efetivo exercício do servidor, cumprindo interstício de cinco anos de exercício no mesmo nível; ii) realização de 5 avaliações de desempenho individual satisfatórias; iii) se necessário, comprovação de escolaridade mínima para o nível subsequente; iv) comprovar a participação e aprovação em atividades de formação e aperfeiçoamento.

É importante mencionar que, conforme o artigo 18º da lei 15.303/2004 (escolhida a título de exemplo), o tempo para contabilização da primeira promoção só é efetivamente considerado após a conclusão do estágio probatório do servidor, que totalizam 3 anos. Essa regra é aplicada para todas as carreiras do estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, após uma entrevista junto da equipe da Diretoria de Cargos, Carreiras e

Remuneração da Secretaria de Planejamento e Gestão, foi esclarecido que a efetivação da promoção ou progressão do servidor que se encaixar nos contextos descritos acima é feita de forma administrativa pelo setor de recursos humanos vinculado a cada órgão da administração direta ou indireta, isto é, não é necessária a requisição por parte do servidor. Tal diferenciação é importante porque, conforme aponta Silva *et al.* (2006), com a reestruturação dos planos de carreira e a intenção de valorizar a capacitação do servidor público durante o período do Choque de Gestão, uma nova categoria de promoção foi aberta: a promoção por escolaridade adicional.

A promoção por escolaridade adicional se dá quando ocorre "uma redução ou supressão do interstício temporal e do número de avaliações de desempenho individual necessárias ao desenvolvimento na carreira" (Silva *et al.*, 2006, p. 204). Tal normatização pode ver verificada no inciso IV do Decreto 43.576/2003, já citada nos parágrafos anteriores, assim como no corpo de texto de cada Lei que cria os planos de carreira, a título de exemplo, conforme aponta o artigo 19º da lei 15.303/2004:

> Art. 19 – Haverá progressão ou promoção por escolaridade adicional, nos termos de decreto, após aprovação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, aplicando-se fator de redução ou supressão do interstício necessário e do quantitativo de avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias para fins de progressão ou promoção, na hipótese de formação complementar ou superior àquela exigida para o nível em que o servidor estiver posicionado, relacionada com a natureza e a complexidade da respectiva carreira. (Minas Gerais, 2004).

Portanto, a promoção por escolaridade adicional é uma antecipação da promoção administrativa do servidor, isto é, o cumprimento de todos aqueles requisitos para promoção, principalmente o exercício de 5 anos no atual nível e as respectivas avaliações de desempenho, são suprimidas diante da comprovação de atualização da escolaridade pelo profissional.

Nessa perspectiva, em 2006, no que se refere ao recorte feito por este trabalho para a administração direta, foram publicados decretos que tratam sobre a promoção por escolaridade adicional dos servidores para os seguintes grupos de atividade: Saúde (nº 44.308/2006), Educação Básica (nº 44.291/2006), Meio Ambiente (nº 44.334/2006) e Defesa Social (nº 44.307/2006). Posteriormente, em 2008, foi publicado um novo decreto (nº44.769/2008), que regulamentou a promoção por escolaridade adicional para os grupos de atividades restantes, além de atualizar alguns artigos dos decretos publicados em 2006.

Nos normativos referenciados no parágrafo anterior, é estabelecido que a promoção por escolaridade adicional será antecipada para o servidor que comprovar, até 31 de dezembro de

2007, a conclusão de curso que constitua formação superior ao que é exigido para atual nível respectiva carreira (Minas Gerais, 2008). Ainda, para aqueles que não concluírem os cursos de formação superior até 2007 mas estiverem em andamento, poderão solicitar a promoção até 2010.

Por fim, é válido mencionar que, no caso da promoção adicional de escolaridade, o processo não é realizado de forma "automática" pelo setor de recursos humanos de cada curso, tendo em vista que o respectivo decreto que estabelece a abertura da antecipação da promoção informará os passos para requerimento do servidor. No caso do decreto nº 44.769/2008, as etapas envolvem desde a apresentação de documentos comprobatórios pelo servidor até a aprovação do processo pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.

Frente a todo o exposto, as novas carreiras criadas em 2003 indicam um esforço da administração pública em promover o desenvolvimento do servidor público, assim como o estabelecimento de critérios meritocráticos na gestão do quadro de pessoal, observados por meio de carreiras com diversos níveis de escolaridade, por exemplo. Para Silva *et al.* (2006) tais características impulsionam o desenvolvimento de atribuições e competências dos servidores e vinculam o desenvolvimento na carreira ao mérito funcional e à formação do servidor.

Será apresentado nos próximos capítulos que essa estruturação de carreiras e desenvolvimento funcional baseado em critérios meritocráticos podem ter significados no que se refere a trajetória do estado de Minas no alcance de maior capacidade burocrática, isto é, podem contribuir para uma identificação positiva acerca do nível de profissionalização da burocracia do estado de Minas Gerais.

5. ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA E POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO MINAS GERAIS À LUZ DA LITERATURA SOBRE CAPACIDADE ESTATAL BUROCRÁTICA

A vista do que foi apresentado nos capítulos anteriores, esta seção tem como propósito discutir como os planos de carreira e a política de promoção dos servidores podem indicar uma maior capacidade estatal para a administração pública de Minas Gerais a partir de variáveis identificadas na literatura sobre a temática.

A primeira produção acadêmica que pode ser utilizada para analisar os dados descritos é a pesquisa realizada por Celina Souza, que estudou a capacidade burocrática entre os governos federais do Brasil e Argentina, a partir da análise da profissionalização, a qualificação, as regras para promoção e a forma de recrutamento dos servidores em ambos os países (Souza, 2016).

Na obra, Souza (2016) divide o trabalho em duas partes: análise comparativa do processo histórico de surgimento e formação do Estado e da burocracia no Brasil e na Argentina, que "identifica a racionalidade política que guiou os processos de burocratização em dois países com trajetórias burocráticas semelhantes no início e diferentes após a redemocratização" (Souza, 2016, p. 11), e uma segunda dimensão voltada para análise da qualidade desta burocracia formada nas federações, a partir do cálculo do indicador IQB (Índice de Qualidade da Burocracia) sobre políticas ambientais, de infraestrutura, de inovação e industriais. No caso da Argentina, devido a indisponibilidade de dados *online*, foi realizado um formulário baseado nos mesmos critérios visando a realização de entrevistas com burocratas da federação argentina.

Minuciando a análise para o foco desta pesquisa, o cálculo do IQB aplicado na federação brasileira foi realizado por meio de indicadores criados por Evans (Evans, 1992, apud, Souza, 2016) e Peters (Peters, 1995, apud, Souza, 2016) para identificar o grau de qualidade e profissionalização da burocracia, e são baseados em aspectos institucionais da burocracia weberiana, quais sejam: i) recrutamento meritocrático; ii) regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e iii) preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna.

Após o cálculo dos indicadores, Souza (2016) concluiu que a capacidade burocrática do Brasil é mais alta que a da Argentina, principalmente devido a dois indicadores: seleção

competitiva e meritocrática e a estabilidade do servidor. A autora afirma ainda que a federação brasileira procurou utilizar da via institucional para o estabelecimento de uma democracia sólida para assegurar a construção de uma burocracia weberiana baseada em concursos competitivos.

Assim como aplicado pela literatura na federação, e considerando o que se refere ao exposto por este trabalho, a afirmação pode ser aproximada do contexto apresentado para Minas Gerais, que apresenta um resultado positivo, já que pode ser identificado o cumprimento de todos os níveis estabelecidos por Souza (2016). Primeiramente, pode ser observado que todos os indicadores elencados no parágrafo anterior podem ser identificados no âmbito do estado de Minas Gerais. Para o primeiro indicador, foi apontado no quarto capítulo a prioridade dada no período de Choque de Gestão a realização de concurso públicos para o aprimoramento do quadro de pessoal do estado, que foi possível também devido a reformulação das carreiras a partir de 2003, vedação de ingresso por concurso público em cargos de carreiras com exigência de nível fundamental de escolaridade e a possibilidade de ingresso em cargo público por nível diverso do inicial (Silva *et al.*, 2006). Tais ações tinham o objetivo de promover a qualificação do corpo burocrático do Estado, terceirizando serviços que exijam conhecimento inferior ao nível médio e tornando atrativa a carreira pública (Silva *et al.*, 2006). Consequentemente, essa movimentação gerou a vacância de cargos de provimento efetivo para abertura de novos concursos públicos, renovando o quadro de pessoal do Estado por meio de critérios meritocráticos e abrindo espaço para o reequilíbrio da demanda por pessoal nos órgãos da administração pública.

Já no que se refere a regras de contratação (ii) e a promoção interna (iii), ambos podem ser identificados em todos os planos de carreiras reestruturados a partir do ano de 2003 em Minas Gerais, que objetivou a criação de novas carreiras contendo níveis de escolaridade diferenciados e que abrissem espaço para o desenvolvimento do servidor. Observa-se, portanto, a potencial "combinação dos critérios de tempo de serviço, resultado satisfatório da avaliação de desempenho individual e comprovação do nível de escolaridade exigido para a promoção ao nível subsequente" (Silva *et al.*, 2006, p. 205).

É fundamental esclarecer que o objetivo deste trabalho não é aplicar de forma fidedigna o estudo realizado para uma federação sobre o contexto de um ente estadual, devido às claras diferenças de formação histórica, dimensão territorial e contextos sociais, além do fato de que

não há aqui cálculo quantitativo do índice. No entanto, o objetivo é, após a análise dos dados do estado de Minas Gerais, utilizar da literatura existente para verificar se o estado mineiro tem criado uma trajetória que persegue a consolidação de uma burocracia profissionalizada e pautada em características weberianas.

Ainda, conforme é esclarecido por Souza (2016), este trabalho tem como objetivo "mostrar que os atributos do Estado são complementados por mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado"..

Nessa mesma perspectiva, o trabalho de Goertz (2006), citado por Gomide, Pereira, e Machado (2020), também pode ser utilizado como referência para analisar a contribuição dos planos de carreira e a política de promoção dos servidores para a construção de uma burocracia profissionalizada em Minas Gerais. Em seu estudo, Goertz (2006) aperfeiçoa a análise das capacidade estatais por meio da teoria de decomposição e operacionalização de conceitos, observando que desse modo é possível alcançar a mensuração entre um fenômeno e sua causa. Além disso, conforme explica Gomide, Pereira e Machado (2020) a teoria da decomposição também busca evitar a tautologia na aplicação do conceito de capacidade estatal, que causaria uma argumentação cíclica no estudo ao utilizá-lo para explicar tanto a causa como o resultado.

Diante disso, o que é proposto por Goertz (2006) é dividir a delimitação de um conceito em três níveis: i) ontológico (básico): se refere a definição do conceito, o que ele é, como pode ser caracterizado; ii) constitutivo (secundário ou dimensional): aqui, a proposta é identificar quais os atributos ou dimensões que constituem o conceito, isto é, do que ele é formado; iii) e indicativo (realista ou observável): por fim, é observado quais as variáveis que podem ser utilizadas para analisar a relação causal proposta. (Goertz, 2006, apud, Gomide; Pereira; Machado, 2020).

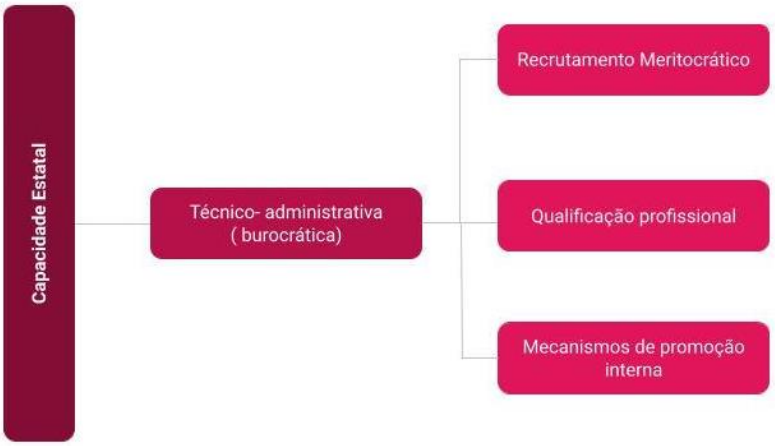
Para o objetivo deste trabalho, pode ser apontado que, para o nível básico, o capítulo três tratou de definir e caracterizar o conceito de capacidade estatal conforme a literatura internacional e nacional. O mesmo capítulo também discute o que é estabelecido por Goertz (2006) como nível secundário e constitutivo, apresentando as diferentes dimensões em que pode ser compreendida e observada a capacidade estatal e definindo que, para esta análise, será

considerada a dimensão administrativa. É importante reforçar que esta dimensão considera como atributos da capacidade estatal o estabelecimento do ingresso meritocrático para os cargos públicos, a criação de planos de carreiras e política de desenvolvimento para os servidores. (Souza e Fontanelli, 2020, Aguiar e Lima, 2019)

Cabe agora, portanto, especificar esta análise a partir do nível três, utilizando das variáveis já descritas no capítulo anterior. Escolhido como objeto de estudo, o estado de Minas Gerais foi analisado com o propósito de identificar a potencial contribuição da criação dos planos de carreira e a política de promoção dos servidores públicos. Portanto, os indicadores apontados para avaliar a capacidade burocrática do estado de Minas foram: a existência de planos de carreira para a administração direta e a política de promoção estabelecida por estes planos.

Visando facilitar a aplicação do nível ontológico, constitutivo e indicativo para este trabalho, foi elaborado o diagrama abaixo:

Figura 1: Nível ontológico, constitutivo e indicativo do conceito de capacidade burocrática



Fonte: adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2020)

Nessa perspectiva, pode-se observar que, no que se refere ao indicador dos planos de carreira, o estado de Minas Gerais - por meio da implementação do programa Choque de Gestão em 2003 - apresentou a regulamentação de planos de carreira para todo o estado, incluindo a

administração indireta. Os planos criados padronizam e definem número de carreiras para cada grupo de atividades do estado, estabelece critérios para ingresso no serviço público, regulamenta os dispositivos de desenvolvimento e movimentações na carreira, entre outros. A criação de tais planos representa a institucionalização da meritocracia no quadro de emprego público, o que deve contribuir de forma positiva para a construção da capacidade estatal em Minas Gerais.

Para o segundo indicador, que identifica o processo de desenvolvimento na carreira do servidor público de Minas Gerais, a partir dos dados apresentados, é possível perceber que, inicialmente, foi planejada uma política estruturada de promoção e progressão dos servidores públicos. Em cada plano de carreira apresentado, a legislação estabelece que, independente da necessidade de requisição pelo servidor, haverá movimentação horizontal ou vertical na carreira, contanto que o servidor cumpra as regras de exercício formal e resultados nas avaliações de desempenho.

No que abrange a promoção, que é a mudança de nível na carreira devido a complementação da escolaridade, no formato administrativo estabelecido pelas carreiras, esta ocorrerá de forma conjunta com o tempo de serviço dedicado, já que, conforme foi discutido no capítulo 4, está vinculada ao efetivo exercício de no mínimo 5 anos no nível inicialmente ingressado, que corresponde a 5 avaliações de desempenho. A existência dessa possibilidade não invalida a contribuição da política para a constituição da capacidade estatal em Minas Gerais, mas também não pode ser identificada como um grande avanço no que se refere ao incentivo à capacitação e desenvolvimento dos servidores, já que, o servidor está ciente de que, apesar da possibilidade de conclusão da escolaridade adicional em tempo inferior a 5 anos, ele não poderá requerer a promoção antecipada na carreira.

Um outro ponto que reforça esta análise é promoção por escolaridade adicional do servidor público. Essa categoria de movimentação vertical do servidor público é de grande potencial para indicar o investimento do estado em exercer maior capacidade burocrática, já que, assim que concluído o novo nível de escolaridade do servidor, ele poderia solicitar a antecipação do processo de movimentação entre os graus, “pulando” de um nível para o outro sem a vinculação com o tempo de serviço. A possibilidade garantida de uma promoção mais eficiente proporciona a formação de um corpo burocrático mais técnico e qualificado.

No entanto, em Minas Gerais, a promoção por escolaridade adicional está vinculada à publicação de decreto específico para abertura do processo de antecipação da movimentação vertical na carreira, após a aprovação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças. De acordo com os dados levantados, o último decreto publicado foi em 2007, e não é estabelecido pela administração pública quando deve acontecer tais publicações, ficando à discricionariedade do governo atuante.

Em entrevista realizada com a Diretoria de Cargos e Carreira da Secretaria de Planejamento e Gestão, atualmente, as promoções por escolaridade adicional são alcançadas pelos servidores por meio de ações judiciais. A judicialização de um dos atributos que constituem a regulamentação da carreira do servidor público pode ser analisada como um indicador de fragilidade da capacidade do estado em priorizar a institucionalização formal de uma política de promoção por escolaridade adicional funcional, isto é, que ocorra de forma regular. Para que ocorra tal institucionalização, é necessário a identificação pelo governo de Minas da importância da aplicabilidade de uma política de promoção eficiente para a promoção da capacitação e qualificação do corpo técnico da máquina pública, já que, conforme os conceitos de capacidade estatal, o quadro de pessoal é um dos instrumentos que viabilizam o planejamento e a implementação de políticas públicas.

Nesse caso, observa-se que a contribuição da política de promoção dos servidores de Minas Gerais para o aprimoramento da capacidade burocrática do estado pode ser aprimorada, pois a operacionalização das premissas de incentivo ao desenvolvimento dos servidores públicos, identificados pela literatura como atributos de burocracias profissionalizadas, possuem estratégias de baixo impacto, se considerada apenas o atributo de promoção funcional dos servidores. No caso da estruturação de carreiras, observou-se um desempenho positivo, pois o processo foi fundamental para voltar a atenção do estado para a política de gestão de pessoas baseada na meritocracia e desenvolvimento do corpo técnico.

6. CONCLUSÃO

Em síntese, o presente trabalho buscou aprofundar a compreensão acerca da contribuição dos planos de carreira e da política de promoção dos servidores para a capacidade burocrática do Estado de Minas Gerais. A relevância intrínseca deste estudo reside na sua contribuição para a avaliação do nível de profissionalização da burocracia do Estado de Minas Gerais, um aspecto crucial e que reflete na efetividade da administração pública e, por conseguinte, para a satisfação das demandas da sociedade.

Ao compreender a intrincada interação entre os planos de carreira, a política de promoção dos servidores e a capacidade estatal, a pesquisa lança luz sobre áreas específicas que demandam aprimoramento, identificando oportunidades para fortalecer a gestão de recursos humanos no setor público. Dada a importância do serviço público na promoção do bem-estar social, a melhoria desses instrumentos de gestão não apenas potencializa a eficiência da burocracia, mas também contribui para a construção de um ambiente institucional mais transparente, meritocrático e apto a enfrentar os desafios contemporâneos.

A análise realizada revelou que, enquanto a estruturação de carreiras demonstrou ser um fator preponderante para a orientação do estado em direção à meritocracia e ao desenvolvimento técnico do corpo funcional, a política de promoção dos servidores ainda carece de estratégias mais robustas para otimizar sua eficácia. Observou-se que, embora haja premissas de incentivo ao desenvolvimento profissional, por meio da promoção administrativa do servidor, estas não se traduzem, na prática, em estratégias de alto impacto.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de aprimoramento das práticas de promoção, alinhando-as mais efetivamente aos objetivos de burocracias profissionalizadas, isto é, a políticas que incentivem e tornem atrativo a capacitação e qualificação do servidor público, visando a construção de um corpo técnico treinado. Assim, recomenda-se uma revisão e fortalecimento dessas políticas, a fim de potencializar a capacidade estatal, garantindo uma gestão de recursos humanos mais eficiente e alinhada aos objetivos de uma administração pública ágil, responsiva e orientada para o desenvolvimento contínuo.

Neste sentido, também é importante ressaltar que esta pesquisa não está isenta de limitações, já que o escopo restrito à análise de políticas de promoção e planos de carreira pode

deixar lacunas em relação a outros fatores que também podem influenciar a capacidade burocrática, como a cultura organizacional e as condições de trabalho.

Para futuras contribuições nesta área, pode ser realizada uma ampliação do escopo geográfico, incorporando múltiplos estados brasileiros, para enriquecer a compreensão da diversidade de práticas e desafios. Outra abordagem promissora seria a incorporação de métodos quantitativos para mensurar mais objetivamente os impactos das políticas de promoção e planos de carreira na capacidade burocrática, como é o caso do cálculo do IQB.

Ademais, considerando as limitações encontradas na promoção funcional, pode ser destacada a pertinência em investigar estratégias específicas para otimizar este atributo, como a implementação de sistemas de avaliação de desempenho mais estratégicos ou a criação de programas de capacitação direcionados. Por fim, a continuidade da pesquisa no âmbito da gestão de carreiras no setor público, incluindo a análise de outros elementos influentes, contribui para ampliar a compreensão dos fatores que moldam o ambiente de trabalho no setor público. Essa abordagem holística possibilita a identificação de práticas eficazes, bem como de lacunas e desafios a serem superados, e quando analisada frente a capacidade burocrática dos entes, possibilita a avaliação da competência da burocracia, a inovação e a capacidade de resposta às demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAD, Alberto . Resenha: “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos”, de Leonardo Secchi. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 2, n. 2, p. 168–175, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/download/35985/18913/88200>.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática : desafios contemporâneos e experiência brasileira. http://www.ipea.gov.br, 2018.

AGUIAR, Rafael Barbosa de ; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 89, p. 1–28, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/199696>. Acesso em: 22 fev. 2022.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ciência & Trópico, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871. Acesso em: 15 out. 2023.

CARVALHO, Raquel. Promoção e progressão: instrumentos de desenvolvimento e profissionalização na carreira pública. Raquel Carvalho: Direito Administrativo, Cidade, 27 de maio de 2019. Disponível em: http://raquelcarvalho.com.br/2019/05/27/promocao-e-progressao-instrumentos-de-desen volvimento-e-profissionalizacao-na-carreira-publica/ Acesso em: 22/10/2022

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. Revista de Administração Pública, v. 51, p. 1-26, 2017.

DE SOUSA MOREIRA, Rafael ; DE SÁ LÚCIO, Giovanna . GESTÃO DE CARREIRAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: AVANÇOS RECENTES E PERSPECTIVAS FUTURAS. In: [s.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/163-GEST%C3%83O-DE-CARREIRAS-NO-PODER-EXECUTIVO-FEDERAL-AVAN%C3%87OS-RECENTES-E-PERSPECTIVAS-FUTURAS.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine ; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: LOTTA, Gabriela ; ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores. [s.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do brasil. in: de ávila gomide, Alexandre ; RAUL BOSCHI, Renato (Orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>.

HARUMI SEINO ANDRADE, Nahissa . A introdução dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: [s.l.: s.n.], 2011.

ISABEL RODRIGUES, Maria ; PAGEL DE OLIVEIRA, Kamila. O curso de Administração Pública e a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. In: História de Gestores Governamentais. [s.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/5d42d23d-c124-4692-a9ff-9272fcfbfbfe/content>. Acesso em: 20 nov. 2023.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o estado racional moderno. Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, 2006.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco ; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3–21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBJwzRzmHGNWfS8CSh8w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MEIRELES RIBEIRO, Luciana; SANTOS CHAVE, Lumena; ANGELICA AZEVEDO GAMA, Maria; et al. Gestão de Pessoas no Governo do Estado de Minas Gerais: Panorama histórico e evolutivo a partir da implantação do Choque de Gestão. In: [s.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/i9cnrt6flx3gn2t/Painel_05-017.pdf?dl=0>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MIGLIORANZA CASTAGNA, Leonardo ; CASTELLANO DA SILVA, Igor . Guerra e Construção do Estado: trajetórias teóricas na Sociologia Histórica. In: Estudos de defesa em tempos de transformação: poder militar, multipolaridade e democracia. [s.l.: s.n.], 2021.

MINAS GERAIS, Lei nº 43.576, de 9 de setembro de 2003. Estabelece as diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de lei dos planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo do estado de Minas Gerais. Disponível em: DECRETO nº 43.576, de 09/09/2003 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br) Acesso em: 04 de dez. de 2023

MINAS GERAIS, Lei nº 44.769, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre a promoção por escolaridade adicional do servidor das carreiras dos grupos de atividades do Poder Executivo que especifica. Disponível em: Legislação mineira - Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br) Acesso em: 04 de dez. de 2023

MOTA, Maria Martha; COELHO, Fernando de Souza; GOMES, Thiago Von Zeidler; et al. Especialista em políticas públicas e gestão governamental: Uma descrição da carreira nos

estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 181–206, 2011.

NELSON, L. C. N. Texto para discussão 14: Capacitação e afastamento de servidores públicos da união: Distinção e aplicação combinada dos institutos jurídicos existentes. repositorio.enap.gov.br, 1 nov. 2010.

PAGEL, Kamila; IVAN BECK CKAGNAZAROFF; MAURO CÉSAR SILVEIRA; et al. Gestão de Carreiras no Setor Público Mineiro: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 18, n. 62, 2013.

PEREIRA. Luiz Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia das letras, 2001. p. 1 - 31

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro Estado, Instituições e Democracia: república. [s.l:s.n.]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-livro09estadoinstituicoesedemocraciavol1.pdf>.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes ; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 3, p. 679–705, 2010.

RAMOS, G. RSP 267 RSP Revisitada. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1343/1/2006%20Vol.57%2cn.2%20Revisitada%20-%20Max%20Weber.pdf>.

RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua, PEREIRA, José Roberto, BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. XXXVI EnANPAD, Rio de Janeiro, set/2013

SAINT-PIERRE, Héctor L. Max Weber. Entre a Paixão e a Razão. Campinas: Unicamp, 1994, p. 67-83.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR. José Celso (org.). Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 593-650. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo19

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

SILVA, Jomara; BAYÃO, Fádua ; NEVES, Fernanda; et al. Reestruturação das Carreiras . In: VILHENA, Renata; FALCÃO MARTINS, Humberto ; MARINI, Caio ; et al (Orgs.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. [s.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/9746418/O_Choque_de_Gest%C3%A3o_em_Minas_Gerais>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SOUZA, Celina ; FONTANELLI, Flavio. CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA: SOBRE CONCEITOS, DIMENSÕES E MEDIDAS. In: MELLO, Janine ; MENDES RIBEIRO, Vanda ; MOTTA, Gabriela; et al (Orgs.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. [s.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_cap02.pdf>.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no brasil e na argentina: quando a política faz a diferença . In: DE ÁVILA GOMIDE, Alexandre ; RAUL BOSCHI, Renato (Orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 4, p. 897–918, ago. 2009.