

# Ascensão Funcional: a implementação do modelo de avaliação de desempenho dos servidores de carreira da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará no interstício 2016-2017

*Stefania Márcia Câmara Monteiro*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/11094>

## Resumo

A qualificação profissional é considerada um desafio para a sociedade atual. Sabe-se que a realidade na administração pública não é diferente, cada vez mais o Estado prioriza qualidade e eficiência em relação aos serviços prestados à sociedade. Desta maneira, o foco recai sobre os servidores públicos, onde faz-se necessário que esses servidores busquem qualificação para melhorar sua formação e desempenho. O presente artigo trata de pesquisa realizada no Poder Legislativo, ou seja, na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, onde os servidores públicos, através do processo da avaliação de desempenho realizado anualmente, tornam-se aptos a concorrer à ascensão funcional. O estudo realizado teve como objetivo, compreender o processo de implementação da avaliação de desempenho para os servidores de carreira do Poder Legislativo no interstício de 2016-2017, quando se deu a reforma do Plano de Cargos e Carreiras da Assembleia Legislativa. A metodologia adotada na pesquisa baseou-se na abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa exploratória como base inicial. A pesquisa, que tratou de categorias como Políticas Públicas, Implementação de políticas públicas, Avaliação de Desempenho, teve sua fundamentação teórico-metodológica alinhada aos conhecimentos de autores como Rua (2014) e Secchi (2019).

**Palavra-chave** políticas públicas; políticas de qualificação profissional; ascensão funcional.

## Abstract

*Professional qualification is considered a challenge for today's society. It is known that the reality in public administration is no different, increasingly the State prioritizes quality and efficiency in relation to the services provided to society. In this way, the focus is on public servants, where it is necessary for these servers to seek qualification to improve their training and performance. This article deals with research conducted in the Legislative Power, that is, in the Legislative Assembly of the State of Ceará, where public servants, through the*

*performance evaluation process carried out annually, become able to compete for functional ascension. The study aimed to understand the process of implementing the performance evaluation for legislative power career servers in the 2016-2017 interstium. when the legislative assembly's Plan of Positions and Careers was reformed. The methodology adopted in the research was based on the qualitative approach, using exploratory research as an initial basis. The research, which dealt with categories such as Public Policies, Implementation of public policies, Performance Evaluation, had its theoretical-methodological foundation aligned with the knowledge of authors such as Rua (2014) and Secchi (2019).*

**Key-word** *publics policies; professional qualification policies; functional ascent.*

## Introdução

O presente artigo tem por objeto de estudo a implementação do sistema de avaliação de desempenho para os servidores de carreira do Poder Legislativo, no interstício de 2016-2017. Nesse intervalo de tempo a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará estava em sua 29ª Legislatura (2015-2018) e era presidida pelo Deputado José Albuquerque.

Atualmente, um dos maiores desafios das organizações (públicas e privadas) é a manutenção de um ambiente potencializador do capital humano, com ênfase na valorização e qualificação do servidor, em um bom clima organizacional e na satisfação em relação à instituição. Esses fatores são fundamentais para que as organizações possam alcançar suas metas, ter resultados satisfatórios e atingir seus objetivos.

O estudo foi norteado pelas ideias centrais das categorias Políticas Públicas, Políticas de Qualificação Profissional, Implementação de Políticas Públicas, Ascensão funcional. Este teve como objetivo compreender o processo de implementação da avaliação de desempenho dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa para fins de ascensão funcional, através dos mecanismos de promoção e progressão, analisando se o processo de implementação ocorreu conforme as diretrizes estabelecidas na Lei nº 15.716, de 19 de dezembro de 2014 e na Resolução nº 676, de 30 de junho de 2016, que o regimentam.

A metodologia adotada foi a qualitativa, onde realizou-se inicialmente pesquisa exploratória a fim de coletar documentos e informações pertinentes ao objeto de estudo. Foram coletados documentos como relatórios, manuais, questionários, além da legislação que ampara a política. Afim de relacionar e contextualizar os dados coletados, também se fez uso de pesquisa bibliográfica.

O estudo foi fundamentado teoricamente pelos autores Rua (2014) e Secchi (2019) notadamente, que contribuíram para a compreensão e comparação dos dados obtidos e a realidade encontrada, em relação à teoria existente sobre políticas públicas e suas etapas.

É fundamental contextualizar o tema políticas públicas, dando atenção maior para a etapa da implementação, visto que está diretamente relacionada ao objeto de estudo. Abordar também, algumas políticas públicas de qualificação profissional e por fim, as Leis e Resoluções que amparam a ascensão funcional dos servidores de carreira da Assembleia.

O foco está na análise do processo de implementação, com a preocupação de fazer correlação à teoria de Rua (2014), analisando todos os critérios para que uma implementação aconteça com excelência. Foram consideradas propostas e sugestões elaboradas pela Comissão Permanente de Avaliação de Desempenho – COPAD, agente implementadora.

Ao se fazer a correlação com a teoria estudada, que foi uma política que não partiu de um projeto estruturado, torna-se evidente a necessidade de se considerar a elaboração de um projeto para a implantação de novas avaliações de desempenho, visto que este vai guiar a execução da política, levando em conta seus objetivos, prazos, recursos.

Desta maneira, aspira-se poder contribuir para a tomada de decisão dos atores políticos comprometidos com a política e os gestores desta Casa Legislativa, no sentido de trazer cada vez mais melhorias para os servidores públicos deste Poder.

## Políticas Públicas

As Políticas Públicas transpassam a vida de todos os cidadãos, independentemente de seu nível de escolaridade, de sexo, raça, religião ou classe social, pois são ações e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática os direitos que são previstos na Constituição Federal, com a função de promover o bem-estar da sociedade, buscando trazer melhorias e qualidade de vida para as pessoas.

A palavra Política tem origem na palavra grega *Politikos*, que significa “relativo ao cidadão ou ao estado”, que é variação das palavras *Polites*, que representava “cidadão”: *Polis*, que em grego era “cidades” e *Tikós*, que fazia referência ao bem comum de todas as pessoas. O significado de política está, em geral, relacionado com aquilo que diz respeito ao bem comum dos cidadãos e ao domínio público da sociedade. A palavra Público deriva do latim *Plublicare*, que significa “tornar público”: de *Publicus*, que quer dizer “relativo ao povo”, e de *Populus*, “povo”.

O termo *politics* faz menção às atividades políticas, às relações de poder que envolvem diversos procedimentos e que influenciam o comportamento das pessoas, na busca pela solução de conflitos de maneira pacífica que estejam relacionadas a decisões públicas. Em outras palavras, são as negociações e acordos entre os membros do governo para atender às reivindicações, com o cuidado de não gerar maiores conflitos com outros atores sociais.

O termo “política pública” (*public policy*) está vinculado ao sentido mais concreto da palavra política (*policy*) e é o que tem relação com orientações para a decisão e ação. As políticas públicas tratam do processo de construção e atuação dessas decisões.

Segundo Rua (1998), é possível estabelecer e definir a política como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. Seguindo o mesmo entendimento de Rua, Bobbio (2002), afirma que política, *politics* em inglês, é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.

Ainda sobre a definição do termo política, vale ressaltar que o mesmo

[...] faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. (RUA, 2014, p.16)

Para Weber (2006), a política compreende qualquer tipo de liderança que seja independente e que está em ação, em atividade. Segundo ele, a política deve ser exercida e vivida como uma espécie de vocação. Existem os que vivem “da” política e os que vivem “para” a política, sabendo-se que, quem vive para uma causa também vive dela.

De acordo com a abordagem de Rua (1998), escolhida para delimitar esse conceito, que coloca que as políticas públicas são um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos e resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e da atividade política (ação que resulta em serviço ou bem público) e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político), compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Para SECCHI, qualquer definição de política pública é considerada tendenciosa. Neste sentido, Secchi esclarece:

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espíritos, é como dizer que a política pública é a alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros. (SECCHI, 2019, p.15).

Políticas Públicas é a soma das atividades dos governos e que influenciam, direta ou indiretamente, na vida dos cidadãos. É o estado em ação e, embora o país esteja atravessando uma crise política, estas políticas são essenciais para assegurar as transformações sociais e promover igualdades, pois estas refletem a coletividade e ocorrem nas mais diferentes áreas, da saúde, educação, lazer, cultura, moradia, transporte, segurança, como mencionado anteriormente.

Baseando-se pelas contribuições de Lowi (1972), pode-se afirmar que o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando. Segundo Lowi, “o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político”. Os principais tipos de políticas públicas são: as políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

Toda política pública perpassa várias etapas até sua consolidação, tais etapas são conhecidas também como “ciclo de políticas públicas”, onde essas fases, geralmente, se misturam e suas sequências se alternam. Para alguns estudiosos, não existe um ponto de início e um ponto de término de uma política pública, pois percebem o processo como incerto, onde as decisões e as revisões são constantes, sem contar que os limites entre as etapas não são nítidos.

**Figura 1 - Etapas das Políticas Públicas**



Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado: RUA, 2014, p.33.

Para um melhor entendimento das políticas públicas, Rua (2014, p.34) as classifica em cinco fases a seguir:

- a) **Formação de agenda**, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e sua discussão passa a

- integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- b) **Formação de alternativas** e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;
  - c) A **tomada de decisão** não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação;
  - d) A **implementação** consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política;
  - e) A **avaliação** é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

A etapa de implementação é uma etapa do ciclo das políticas públicas que merece mais atenção, segundo alguns estudiosos, pois é considerada uma etapa complexa e problemática se comparada as demais. Esta envolve vários estágios na busca de se alcançar uma definição das diretrizes de uma política. É na implementação que os planos e projetos são convertidos em ações. A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da execução das decisões, quando estas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. (SECCHI, 2019).

Nesta fase, as políticas podem sofrer diversas transformações de acordo com a posição dos agentes administrativos, que são os responsáveis pela execução da política. Alguns elementos podem prejudicar esse processo, é o caso de: disputa de poder entre as organizações; contexto social, econômico e tecnológico das políticas; recursos políticos e econômicos; capacitação/treinamento do setor administrativo responsável pela execução e o apoio político à disposição. Muitas vezes os programas e as políticas são falhas por uma deficiência na própria gestão e não por haver uma carência de recursos para tais ações.

O processo de implementação para Rua (2014), deve ser acompanhado para que se possa identificar por que muitas coisas dão certo, enquanto outras tantas, dão errado, desde a formulação da política até seu resultado concreto. Recomenda, ainda, perguntas para serem formuladas sobre a implementação, tais como: em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos? Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação? Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias?

Estudos bibliográficos, ainda citando Rua (2014), apontam que para o desenvolvimento de um bom processo de implementação é necessário que dentre outros fatores:

- a) programa deve dispor de tempo e recursos suficientes que devem estar disponíveis em cada estágio da implementação;
- b) A política deve conter subsídios legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação;
- c) A política implementada deve ter um embasamento teórico adequado em relação ao problema e sua solução;
- d) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso e caso exista outras, que haja baixo nível de dependência entre elas;
- e) É necessário que exista completa compreensão dos objetivos a serem atingidos, bem como das tarefas a serem realizadas;
- f) Deve ocorrer aprimorada comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e
- g) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

## Políticas Públicas de Qualificação Profissional

As políticas públicas de qualificação profissional começaram a ser desenvolvidas no Brasil a partir de 1990 e se espelharam no Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Dentre essas políticas, uma que merece destaque é a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), que foi instaurada pelo **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**, que regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990, quanto a licenças e afastamentos, com o objetivo de estabelecer uma cultura de planejamento de ações de desenvolvimento entre todos os órgãos da Administração Pública Federal, com base no alinhamento das necessidades de cada órgão. Tal política tem como diretrizes:

- I. Incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II. Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III. Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- IV. Incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pela própria instituição, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;
- V. Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;
- VI. Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

- VII. Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;
- VIII. Elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas.

Essas políticas decorreram do crescente processo de globalização, da reforma do Estado sobre o mercado de trabalho, bem como dos problemas históricos no campo da educação profissional. Ademais o mercado de trabalho está em constante transformação, fazendo com que a qualificação profissional se torne essencial e determinante para a formação profissional do indivíduo.

Devido à cobrança por parte do Governo através dos Órgãos de controle nos quesitos de eficiência e eficácia tanto na prestação de serviços como no gerenciamento de recursos, como também por parte da sociedade cada vez mais exigente, as organizações públicas, têm buscado uma constante melhoria na qualidade dos serviços prestados. E para isso é essencial que as pessoas que trabalham na prestação desses serviços estejam preparadas e devidamente capacitadas para atender esses requisitos.

Os últimos 10 anos foram cruciais para a efetivação dessas mudanças, algumas políticas foram reformuladas, dentre elas, normas e procedimentos foram regulamentados para a criação de novos perfis de qualificação profissional. Portanto, é fundamental destacar que o nosso país está caminhando para a modernização no serviço público, e os servidores de melhor qualificação serão chamados a serem protagonistas desse processo.

Desta forma, a partir do momento em que os critérios da eficiência e da eficácia se tornaram fontes de preocupação da administração pública, percebeu-se que o servidor público, que é o responsável por poder alcançar esses critérios nas organizações, precisava ser valorizado e capacitado. “A capacitação é um processo que deve ser permanente e intencional para enfrentar as situações derivadas da função que o servidor exerce”. (BASTOS, 2018).

Para assegurar a eficiência dos serviços públicos, é preciso promover o desenvolvimento profissional dos servidores mediante programas de capacitação e avaliação permanente. Assim, quanto mais qualificado for o servidor, maior é o diferencial da organização. Diversos governos começaram a inserir a capacitação em suas agendas estratégicas e desenvolver políticas de capacitação e qualificação para os seus quadros de funcionários, objetivando que esse profissional consiga desenvolver seu trabalho com excelência.

As ações de capacitação dos servidores visam adequar as competências individuais às competências institucionais, promovendo o desenvolvimento contínuo do servidor com foco na efetividade do alcance dos objetivos e metas da instituição, sendo o desenvolvimento dessas competências individuais, condição essencial para a oferta de melhores serviços ao cidadão usuário de serviços públicos.

Em contrapartida, surgiu também o cuidado com o desenvolvimento e o desempenho do servidor público no exercício de sua função, de forma que seja possível obter melhores resultados para o cumprimento de metas e objetivos institucionais. Daí a importância da avaliação e de um sistema de acompanhamento de desempenho das instituições públicas.

Isto posto, é indiscutível a relevância da avaliação anual de desempenho profissional como outro instrumento para evitar que o trabalhador do setor público se acomode após a estabilidade oriunda do cargo e para incentivar sua busca por qualificação e crescimento profissional. No entanto, para que possa efetivamente cumprir com seu objetivo, deve ser realizada com seriedade, e não se transformar em arma de coerção capaz de impedir que as irregularidades cometidas na administração pública sejam denunciadas pelos servidores, os quais têm o dever de zelar pela ética e eficiência do serviço público, e conseqüentemente, levar à ascensão funcional dentro da organização.

## Leis e Resoluções que amparam a ascensão funcional para os Servidores de carreira do Poder Legislativo do Ceará

Percebe-se que não existe uma política de pessoal que valorize as carreiras do serviço público. O que existe são diretrizes do Estado para sanar um problema que se refere a um grupo de pessoas. Como foi dito anteriormente, as políticas públicas dizem respeito às ações do Estado em prol da sociedade. Desta forma, não importa se estas ações fazem parte de uma política pública mais complexa e abrangente, ou se fazem parte de um programa ou projeto do governo, o fato é que existe uma intenção e manifestação do Estado no sentido de resolver um problema público, baseando-se nos princípios da boa governança.

A Lei Estadual nº 12.984 de 29 de dezembro de 1999, sancionada na gestão do governador Tasso Jereissati, faz referência à ascensão funcional e vale destacar o Art. 1º parágrafos 1º ao 3º. Esta lei dispõe sobre a progressão e promoção dos servidores do quadro II – Poder Legislativo:

**Art. 1º.** A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará implementará, até 30 de março de 2000, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do mesmo ano, as progressões e promoções funcionais dos servidores do Quadro II – Poder Legislativo, ocupantes de cargos efetivos e funções, segundo critérios de antiguidade e merecimento definidos por Resolução proposta pela Mesa Diretora.

**§ 1º.** Para efeito das progressões referidas no *caput* deste artigo, o interstício de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias na referência, previsto no art. 19 da Lei nº 12.075, de 15 de fevereiro de 1993, será contado, até 30 de junho de 1999, a cada período de 1º de julho de um ano a 30 de junho do ano seguinte, salvo quanto o primeiro período, que será contado de 08 de março de 1994 a 30 de junho de 1995.

**§ 2º.** Serão elevados mediante progressão, por cada período previsto no parágrafo anterior, 50% (cinquenta por cento) do total de ocupantes de cada referência, em cada cargo e função, sendo, do resultado, elevados 70% (setenta por cento) pelo critério de merecimento e 30% (trinta por cento) pelo de antiguidade.

**§ 3º.** As promoções realizadas na forma do *caput* deste artigo, não poderão exceder a 50% (cinquenta por cento) dos servidores da última referência de cada classe, sendo 70% (setenta por cento) das promoções, em cada cargo e função, implementadas pelo critério do merecimento, e 30% (trinta por cento) pelo de antiguidade, obedecidos, em qualquer hipótese, o interstício e a forma de contagem referidos no § 1º deste artigo. (CEARÁ, 1999).

A progressão e a promoção funcional se tornam regulamentadas a partir da Resolução nº 439, de 19 de abril de 2000, que “regulamenta a progressão e a promoção funcional prevista no Art. 1º, *caput* e parágrafos 1º a 3º, da Lei nº 12.984, de 29 de dezembro de 1999. Resolução promulgada pela Mesa Diretora da ALECE, no uso de suas atribuições que lhe confere o Art.19, item I, da Resolução 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno).

Art. 19. À Mesa Diretora compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução, ou dela implicitamente resultantes:

I - promulgar decretos legislativos, resoluções e emendas à Constituição, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, após a aprovação. (CEARÁ, 1996).

Em 2002, na gestão do governador Cid Ferreira Gomes, a Mesa Diretora da ALECE promulga a Resolução nº 470, de 14 de junho de 2002, que “regulamenta a progressão e a promoção funcional prevista no parágrafo 4º Art.1º da Lei nº12.984, de 29 de dezembro de 1999” (CEARÁ, 2002). Desta maneira, o sistema de ascensão funcional da Casa Legislativa passa por alterações em seus critérios de pontuação por merecimento, de acordo com Art.12, na Seção II:

Art.12. A pontuação referente aos fatores previstos nos incisos do artigo anterior, obedecerá às seguintes ocorrências, valores e limites, sendo vedada a progressão ou promoção por merecimento do servidor que não obtenha pontuação ou obtenha pontuação negativa. (CEARÁ, 2002).

Ainda na gestão de Cid Gomes, foi sancionada a Lei Estadual nº15.716, de 19 de dezembro de 2014, que “altera Art.1º e parágrafos da Lei nº12.984, de 29 de dezembro de 1999, e dá outras providências” (CEARÁ, 2014). Lei de autoria da Mesa Diretora da ALECE.

Em 2016, a Resolução nº 676, de 30 de junho de 2016 (Anexo 1), regulamenta a Avaliação de Desempenho dos servidores do quadro de pessoal do Poder Legislativo, detentores de cargos de provimento efetivo e funções públicas, prevista no Art.15, da Lei Estadual nº 15.716, de 19 de dezembro de 2014.

**Art. 15.** A metodologia, os critérios, os procedimentos, e o período da avaliação serão estabelecidos por meio do Programa de Avaliação de Desempenho, definidos em resolução, a ser elaborada em até 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação desta Lei, obedecendo aos seguintes critérios:

**I** - O interstício para progressão e promoção será de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias;

**II** - Para contagem do interstício anual será considerado para avaliação, o período de 1º. de julho a 30 de junho do ano seguinte, com efetivação a partir de 1º. de agosto de 2016. (CEARÁ, 2016).

Ao regulamentar a sistemática de avaliação de desempenho dos servidores de carreira, a Resolução nº 676/2016 definiu diretrizes, fatores, critérios, parâmetros, modalidades e fontes de avaliação, permitindo a COPAD/DGP estruturar as várias etapas de desenvolvimento do modelo de avaliação.

Em 2019, a Lei Estadual nº 12.984, de 29 de dezembro de 1999 torna-se revogada pela Lei Estadual nº 17.091, de 14 de novembro de 2019 que “estrutura e aprova o novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências”. A referida Lei, no Capítulo IV, do Desenvolvimento na Carreira, resolve:

**Art. 14.** O desenvolvimento funcional do servidor na carreira ocorrerá mediante progressão e promoção.

**Art. 15.** A progressão funcional consiste na movimentação do servidor de uma referência para a seguinte, dentro de uma mesma classe.

**Art. 16.** A promoção funcional consiste na movimentação do servidor entre classes e dar-se-á das seguintes formas:

**I** - da última referência de uma classe para a primeira referência da classe seguinte;

**II** - por mérito e titulação, atendidos os requisitos constantes no Anexo IV desta Lei.

**Art. 17.** Para implementação da progressão funcional prevista no art. 15 e da promoção funcional prevista no inciso I do art. 16, será considerado o interstício de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, compreendidos entre 1.º de julho a 30 de junho do ano seguinte, com efetivação em 1.º de agosto.

**Art. 18.** O servidor, para fins de progressão ou da promoção funcional prevista no inciso I do art. 16, deverá preencher os seguintes requisitos:

**I** – estar em efetivo exercício do cargo/função;

**II** – ter cumprido o interstício de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de efetivo exercício na referência, contados de 1.º de julho a 30 de junho do ano seguinte;

**III** – ter participado e concluído treinamentos e/ou capacitações relacionados com o cargo ou a função exercida ou com as atribuições desenvolvidas pelo Poder Legislativo, perfazendo, no mínimo, 80 (oitenta) horas/aula dentro do interstício;

**IV** – apresentar desempenho satisfatório em processo de avaliação específico;

**V** – não ter sofrido pena disciplinar nos últimos 5 (cinco) anos.

**Parágrafo único.** Considera-se desempenho satisfatório, de que trata o inciso IV deste artigo, o resultado igual ou superior a 70% (setenta por cento) da pontuação máxima das avaliações de desempenho realizadas. (CEARÁ, 2019).

A partir da aprovação do novo Plano de Cargos e Carreiras do Poder Legislativo em 2019, através da Lei nº 17.091, de 14 de novembro de 2019, observa-se que para o critério de promoção e progressão ficam estabelecidos: um novo modelo de avaliação de desempenho, inserindo nesse contexto alterações na avaliação qualitativa e, o mínimo de 80 (oitenta) horas para cursos/treinamentos que estejam associados ao cargo/função ou atribuições desempenhadas pelo servidor.

### **Análise da implementação do modelo de avaliação de desempenho adotada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**

De acordo com Kliksberg (1997 apud RUA, 2014) a implementação é um processo iterativo e iterativo de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão.

Com base nos critérios estabelecidos para que uma política pública seja implementada com êxito, é cabível afirmar que existem determinadas condições, como: a legislação estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar conflitos; a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos; a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso envolve dotar as agências com a adequada integração hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política; os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidas com os objetivos definidos em lei; o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático; e a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Deve-se atentar para outros fatores relevantes ao sucesso na implementação, ainda citando Rua (2014), uma vez que o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes para cada estágio da implementação; a política deve conter subsídios legais que a norteiem favoravelmente; deve ter um embasamento teórico em relação ao problema e sua solução; haver apenas uma agência implementadora; é necessária a compreensão dos objetivos a serem alcançados; deve haver primorosa comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa e os atores que exercem posições de comando devem obter a total obediência dos seus comandados.

No tocante ao tempo, e ressaltando que a pesquisa se refere ao interstício de 2016-2017, a partir da Resolução nº 676 de 30 de junho de 2016, observou-se que a implementação ocorreu de modo satisfatório dentro do prazo de 01 (um) ano, uma vez que nenhum servidor foi prejudicado e que nenhuma avaliação deixou de ser realizada. Entretanto, as análises e estudos feitos pela COPAD demonstraram em seus relatórios que a Comissão necessitava de mais tempo para aprofundar e amadurecer todos os critérios determinados na Resolução e assim, elaborar melhores planos de ação.

Com relação à legislação, todo o processo de implementação foi, unicamente, baseado na Resolução nº 676, de 30 de junho de 2016, que regulamenta a Avaliação de Desempenho dos servidores do quadro de pessoal do Poder Legislativo, detentores de cargos de provimento efetivo e funções públicas, prevista no Art. 15, da Lei nº 15.716, de 19 de dezembro de 2014.

É sabido que quanto mais níveis de governo envolvem uma política, maior a probabilidade da implementação apresentar problemas, pois o controle do processo se torna ainda mais complicado. O que não ocorreu na ALECE, que teve todo o processo de implementação realizado pela própria equipe da COPAD, setor interno da ALECE.

Os objetivos da política estão bem balizados, considerando que o sistema de avaliação de desempenho não iniciou no ano de 2016, intervalo de tempo ao qual o artigo se reporta.

A política consiste na implementação da avaliação de desempenho para fins de ascensão funcional (progressão e promoção) dos servidores da ALECE, contribuindo para o desenvolvimento profissional destes, como também, propiciando melhorias para o desempenho de suas atividades/funções em seu ambiente de trabalho.

Em relação à comunicação, esta não foi transparente no momento de elaboração do escopo do projeto, que resultou na publicação da Resolução nº 676/2016 no Diário Oficial. De acordo com os dados coletados, coube à presidente da Comissão, agência implementadora, acatar as decisões e executar a implementação. No entanto, a Comissão não se eximiu de analisar e apresentar oportunidades de melhoria, baseadas em ações e regulamentações de outros órgãos do estado.

Em referência ao fator controle, pode-se dizer que, através das informações obtidas junto à COPAD, houve um trabalho de equipe englobando outros segmentos da Assembleia, como, por exemplo, a COTI. Portanto, cada segmento participou ativamente do processo, tendo em vista a importância de seu papel para o sucesso do programa. Na verdade, é difícil a medição deste fator, diante da colaboração e interação entre os atores destes segmentos.

## **Considerações finais**

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, também conhecida como a “Casa do Povo”, é uma Casa política sendo inerente à sua organização as relações de poder, os interesses dos atores políticos e as manipulações partidárias. Isto significa dizer que, as políticas públicas estão relacionadas a todos esses fatores. No entanto, quando se trata de políticas que contemplem a qualificação e valorização dos servidores públicos, estas políticas não devem ser vistas como políticas de governo, mas políticas de Estado.

A Assembleia Legislativa não possui em seu organograma um escritório de gerenciamento e monitoramento de projetos. Sendo uma Casa política, como dito

anteriormente, que trabalha com leis, decretos e resoluções, deveria ser considerável a criação de tal escritório para que houvesse uma normatização nos trâmites dos processos internos da Casa, gerando um aumento da disponibilidade de informação para a tomada de decisão, comprometimento com os objetivos e resultados, integração entre as áreas, melhoria de qualidade nos resultados dos projetos e minimização dos riscos em projetos.

Desta maneira, a Comissão Permanente de Avaliação de Desempenho, setor responsável pela implementação, se limitou apenas a seguir as diretrizes estabelecidas pelo governo do estado constantes na legislação, mediante Lei nº 15.716, de 19 de dezembro de 2014, Resolução nº 676, de 30 de junho de 2016, e do Ato Normativo nº 300, de Mesa Diretora da Casa. No entanto, apesar dessas considerações, pode-se afirmar que a implementação ocorreu a contento, seguindo os critérios estabelecidos pela teoria de Rua (2012) para o sucesso da implementação de uma política.

Diante desse cenário do mundo organizacional, e referindo-se a um órgão público, é inegável que precisamos de melhorias e de um novo modo de conceber as relações que estabelecemos neste espaço. Sabe-se que é no local de trabalho onde se passa a maior parte do tempo, portanto, faz-se necessário traçar estratégias e estabelecer metas e prioridades, como por exemplo a definição de políticas públicas que reconheçam e valorizem o potencial humano dentro das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Um grande desafio do serviço público é o alcance do perfil desejado da força de trabalho e a sua atuação de forma motivada e eficiente através de um Estado organizado e democrático.

## Referências bibliográficas

BASTOS, C. **A importância da capacitação para os servidores**. 2018. Disponível: <https://folhadirigida.com.br/servidor/artigo-a-importancia-da-capacitacao-paraos-servidores>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [PNDB]. 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: o capital humano nas organizações**. 9.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo. Atlas, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF: IPEA, 2018. v.2.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MANFREDINI, R; FROM, D. A; SELOW, M. **A importância da capacitação de servidores no setor público** 2015: produção de alunos do programa de pós-graduação. Artigos Científicos. 511p. Disponível em: <http://www.vitrineacademica.dombosco.sebsa.com.br/index.php/vitrine/article/download/80/81>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PASSOS, Elizete. **Ética nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2011.

RUA, M. das G; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

RUA, M. das G; ROMANINI, R. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC, 2012. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**, In SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage, 2016.

SECCHI, L; COELHO, F; PIRES, V. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3.ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano.8, n.16, jul./dez. p.20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 29 dez.2021.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2006.