



Concursos públicos, profissionalização burocrática e desempenho institucional: reforma administrativa CF/1988 versus PEC 32/2020

REDAÇÃO

13 de julho de 2021 | 12h27

José Celso Cardoso Jr., Doutor em Desenvolvimento (IE-Unicamp), desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto

A PEC 32/2020 pretende aplicar ao setor público brasileiro o mesmo tipo de reforma trabalhista já imposta ao mercado de trabalho do setor privado em 2017, que prima pela flexibilização – *com precarização* – das relações e condições gerais de *uso* (contratação, demissão e jornada laboral), *remuneração* (vencimentos), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça*, com resultados funestos até aqui.^[1]

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população trabalhadora no país, o governo Bolsonaro/Guedes e a base governista no Congresso agem para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de relações e condições de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.

Ao diminuir a necessidade e a importância do concurso público como critério essencial de acesso e progressão em âmbito estatal, a PEC 32 visa não apenas extinguir “na prática” o RJU (Regime Jurídico Único) e a estabilidade funcional nos cargos públicos para a imensa maioria dos futuros funcionários, como instaurar, em seu lugar, novas e precárias formas de contratação, a saber: *contrato de experiência*; *contrato por prazo determinado*; *vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade*; *cargo de liderança e assessoramento*. Com isso, a reforma amplia as possibilidades de contratação temporária, precarizando os vínculos de trabalho, os processos de seleção/demissão e inviabilizando trilhas de capacitação e profissionalização da burocracia pública ao longo do *ciclo laboral no setor público* (Queiroz e Santos, 2020).

Esta é a razão fundamental pela qual o tema dos concursos públicos não pode ser analisado isoladamente do processo mais geral ao qual pertence. Ou seja, uma verdadeira **política nacional de recursos humanos no setor público** deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de “ciclo laboral”, que envolve as seguintes etapas organicamente interligadas: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; e vi) *aposentação*.^[2] Este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do concurso público e novas formas de contratação no setor público e suas relações com os objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.

Em outras palavras, abordando o tema de forma mais ampla e complexa, chega-se ao seguinte rol de propostas que recuperam e aperfeiçoam importantes dimensões já contidas originalmente na **reforma administrativa republicana e democrática da CF/1988**, em detrimento das propostas de dilapidação institucional trazidas pela PEC 32/2020.

Quadro 1: O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro: CF/1988 x PEC 32/2020

| CF/88 e LEGISLAÇÃO EM VIGOR | PROPOSTA GOVERNO | O QUE DEVE SER FEITO |
|---|---|--|
| Concurso de provas ou provas e títulos como forma exclusiva de ingresso em cargos e empregos públicos permanentes. | Flexibilização do concurso, com possibilidade de concurso de títulos apenas, ou ingresso mediante processo seletivo simplificado. | Manter a regra atual e regulamentar o instituto do concurso público, de modo a assegurar maior aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados. |
| Carreiras estruturadas com base em atribuições; promoção classe a classe dentro da mesma carreira, respeitada a identidade atributiva, como única forma de provimento derivado admitida. Vedação de concursos internos. | Modelos mais amplos de carreiras, facilitando mobilidade entre elas e mecanismos de promoção interna mais flexíveis. Redução radical do número de carreiras existentes. | Manter a regra atual. O desenho de carreiras poderá ser simplificado, com a adoção de cargos com atribuições mais amplas, mas sem prejuízo do princípio da especialidade. Carreiras devem ter identidade profissional e conteúdos atributivos que permitam a seleção para cargos específicos quando necessário. |
| Promoção e progressão na carreira com base no tempo de serviço, qualificação e avaliação de desempenho. Não há critérios para fixar o tempo de percurso mínimo na carreira. | Alongar curso das carreiras para que ninguém chegue ao final da carreira antes de 25 anos. Restringir direito a progressão e promoção. Suspender progressões em caso de déficit público | Fixar cursos de carreira que permitam chegar ao final de carreira após 15 ou 20 anos. Regulamentar desenvolvimento das carreiras associado a avaliação do mérito a cursos de aperfeiçoamento. |
| Irredutibilidade remuneratória | Permitir redução de salários em caso de déficit público ou excesso de despesas. | Manter a regra atual. |

Cont. Quadro 1

| | | |
|---|---|--|
| Criação de escolas de Governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores. Vinculação da promoção a cursos de aperfeiçoamento. | Não há menção ao tema. Tendência a converter escolas de governo em instituições acadêmicas. | Manter a regra constitucional, regulamentar processos de formação e aperfeiçoamento e valorizar escolas de Governo. Orientar formação e aperfeiçoamento para a solução de problemas concretos da gestão pública. |
| Regime jurídico único para todos os servidores | Fim do RJU. Instituição de múltiplos regimes de contratação. Regime estatutário limitado a carreiras exclusivas de Estado. | Manter regime estatutário para servidores de carreiras exclusivas e de atividades acessórias a elas. Permitir a introdução do regime de emprego em atividades hoje sujeitas a terceirização. |
| Contratação temporária para necessidades de excepcional interesse público | Ampliar possibilidades de contratação temporária (e.g. MPV 922) | Manter a regra constitucional atual e revisar legislação, já excessivamente permissiva. |
| Estabilidade após 3 anos, condicionada a avaliação do desempenho suficiente | Criação de regime de ingresso com status de trainee por 3 anos, e estabilidade apenas após 5 ou 10 anos de serviço após efetivação. | Manter a regra em vigor. Regulamentar a avaliação de desempenho para fins de aquisição da estabilidade. |
| Demissão do servidor estável condicionada a insuficiência de desempenho, prática de crimes ou má conduta do servidor. | Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho de forma flexível, aumentando o poder das chefias. | Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho com base em critérios transparentes e com direito a recurso. |
| Teto remuneratório com base na remuneração do Min do STF, excluídas parcelas indenizatórias | Regulamentar de forma restritiva exceções ao teto remuneratório. Adotar controle rigoroso de situações de acumulação de cargos. | Regulamentação do teto para eliminar absurdos e burlas, mas assegurando direito a parcelas indenizatórias. |

Cont. Quadro 1

| | | |
|--|--|---|
| Revisão geral anual das remunerações. Reajustes dependem de lei, desde que autorizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e tenham dotação suficiente na Lei Orçamentária. | Extinção do direito à revisão geral. Vedação de reajustes a serem concedidos de forma parcelada ou com efeitos retroativos. Reajustes somente por lei de iniciativa do Governo. Congelamento da folha em caso de excesso de gastos ou déficit público. | Manutenção da revisão geral obrigatória e seu cumprimento. Reajustes mediante lei, mas com regulamentação da negociação coletiva no serviço público. |
| Remuneração vinculada a complexidade dos cargos e suas responsabilidades e requisitos | Liberdade para o Governo decidir sobre as remunerações, mantida a reserva legal. Rebaixamento de salários para aproximação de valores com o mercado privado. | Aplicação dos princípios da CF e equiparação de remunerações entre cargos com iguais atribuições e responsabilidades em cada Poder. |
| Aposentadoria vinculada ao regime próprio, com previdência complementar. Reposição de inativos não sujeita ao teto de despesas da EC 95. | Redução da despesa previdenciária, com redução do valor das aposentadorias a conceder e arrocho sobre aposentados e pensionistas. Reposição limitada do pessoal | Revisão da EC 103/06 para restabelecer regras de cálculo de benefício da EC 41/03. Revogação de contribuições previdenciárias confiscatórias. Adoção de mecanismos de preparação para |

Fonte: Queiroz e Santos, 2020 [4].

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como introduz a insegurança também na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que ela e a rotatividade acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública das ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Neste sentido, há pelo menos cinco fundamentos históricos da ocupação, também responsáveis, em última instância, pelo bom desempenho institucional agregado no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e a um desempenho satisfatório ao longo do tempo.

São eles: i) *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) *remuneração adequada, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral; iii) *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*, no que tange tanto às formas de (auto)organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos concorridos, rigorosos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), desde a CF-1988. Não obstante, sabemos que o *critério weberiano-meritocrático* de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.^[3]

O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas as pessoas aptas e interessadas. Por sua vez, o *republicanismo político e a democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos.

Apenas diante de tais condições é que, *idealmente*, o critério meritocrático conseguirá recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política. De todo modo, mesmo assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF/1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob

controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.

Em suma, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas necessário, de *profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo*. Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal, ou reforma administrativa contrária ao interesse público (PEC 32), que supere ou substitua o acima indicado.

Notas

[1] Para aferir os resultados concretos e demais implicações nefastas da reforma trabalhista de 2017 sobre a classe trabalhadora sujeita a ela, ver os livros *O Trabalho Pós-Reforma Trabalhista e Negociações Trabalhistas Pós-Reforma Trabalhista*, ambos organizados por José Dari Krein, Marcelo Manzano, Marilane Oliveira Teixeira e Patrícia Rocha Lemos (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, CESIT/IE-Unicamp, 2021).

[2] Ademais, deve atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no Setor Público: i) *ambiente de trabalho*; ii) *incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais*; iii) *trilhas de capacitação permanente*; iv) *critérios para avaliação e progressão funcional*; v) *remuneração adequada, isonômica e previsível*; vi) *critérios justos para demissão*; vii) *condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica* entre as dimensões citadas.

[3] Para além desses determinantes gerais, há que se aprimorar e regulamentar o instituto do concurso público, de modo a assegurar maior aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados. Ou seja, para além dos conhecimentos gerais e específicos próprios a cada cargo ou função pública, é preciso que os concursos sejam também capazes de selecionar servidores com atributos pessoais, emocionais e psicológicos perfilados ao espírito público e aos objetivos fundamentais de desenvolvimento integral do país.

[4] QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. *O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 02, Fonacate, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Celso%20Caroso%20Jr/Documents/Teletrabalho%202020-2021/Fonacate%202020/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%202020/Reforma%20administrativa_Cader

DESTAQUES EM POLÍTICA



É hora de a cúpula militar concordar com Aziz: os bons das FA devem estar envergonhados



Atacada por Bolsonaro, urna eletrônica teve militares entre seus inventores



Bolsonaro passa 2ª noite em hospital; presidente caminha e tira fotos com paciente internada