

CADERNOS DA

Reforma Administrativa

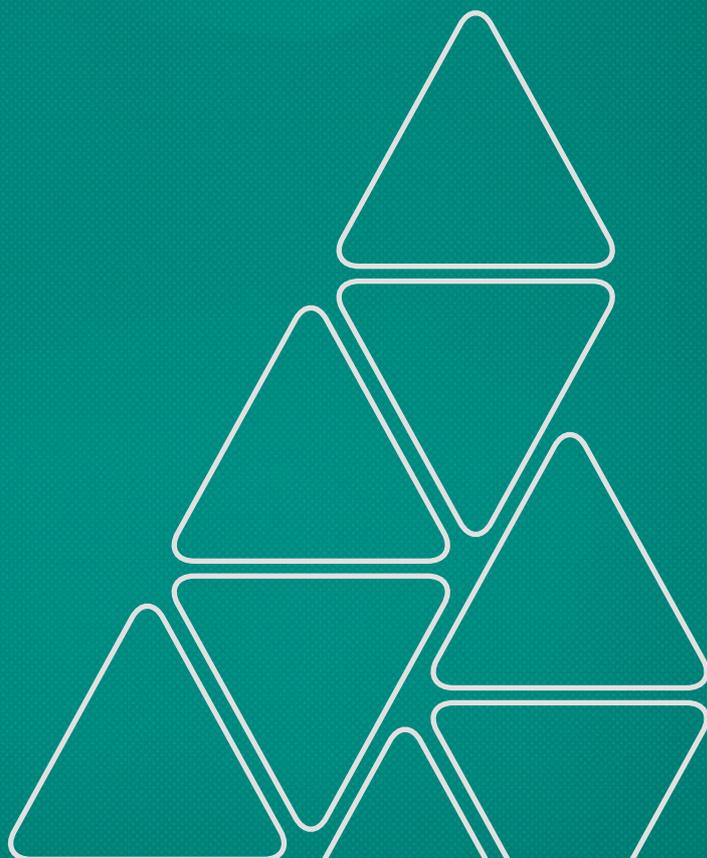
Caderno 2

**O ciclo laboral no setor
público brasileiro**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Julho de 2020

Antônio Augusto de Queiroz

Jornalista, consultor e analista político, mestrando em Políticas Públicas e Governo na FGV, diretor de Documentação licenciado do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas”.

Luiz Alberto dos Santos

Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Administração Pública, Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal. É também Professor da EBAPE-FGV e da ENAP. Ex-Subchefe da Casa Civil da Presidência da República.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Julho, 2020)

Autores:

Antônio Augusto de Queiroz

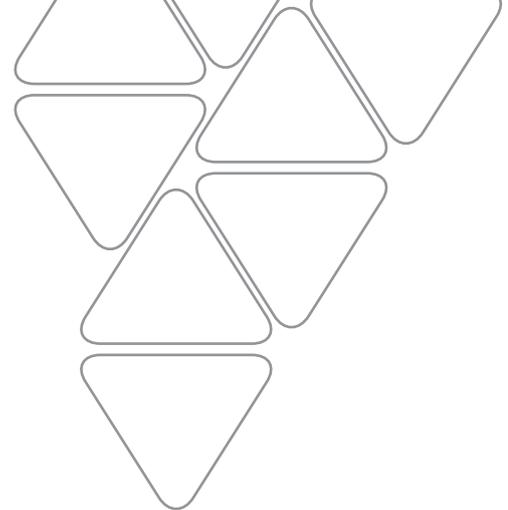
Luiz Alberto dos Santos

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

O ciclo laboral no setor público brasileiro



Antônio Augusto de Queiroz¹

Luiz Alberto dos Santos²

Introdução

O objetivo deste texto é tratar do Ciclo Laboral no Serviço Público, que inclui desde o dimensionamento de necessidade de força de trabalho, o recrutamento e a seleção, a capacitação e a alocação de servidores, passando por remuneração, desenvolvimento na carreira (progressão/promoção), avaliação e estabilidade até a aposentadoria, buscando contribuir com reflexões que possam ajudar na construção de políticas de Recursos Humanos ou de Gestão de Pessoas integradas e orgânicas.

Trata-se de tema oportuno e fundamental, especialmente no momento em que o governo, em lugar de valorizar a melhoria da gestão dos serviços públicos, propõe diversas reformas com o nítido propósito de esvaziar o serviço público, atacando todos os seus atrativos para o recrutamento de pessoal

qualificado, como são os casos da recentemente promulgada Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e das Propostas de Emenda à Constituição – PEC nºs 186 e 188, além da MP 922/2020.

Antes de analisarmos especificamente cada uma das fases do ciclo, fundamental quando se pensa em Administração Pública, gostaríamos de tecer algumas considerações de natureza crítica a respeito das motivações que justificaram as reformas administrativas “gerenciais” ou pós-burocráticas, em grande medida inspiradas nas reformas do governo Margaret Thatcher, nos anos 70, no Reino Unido, e em outros países de cultura anglo-saxônica, como Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, ao longo da década de 1980.

As reformas administrativas no mundo desde a década de 1970, e com maior ênfase a partir da experiência inglesa, sob o rótulo de “Nova Gerência Pública”, têm, como regra, priorizado a dimensão da eficiência na perspectiva econômica, com valorização da

1 Jornalista, consultor e analista político, mestrando em Políticas Públicas e Governo na FGV, diretor de Documentação licenciado do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas”.

2 Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Administração Pública, Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal. É também Professor da EBAPE-FGV e da ENAP. Ex-Subchefe da Casa Civil da Presidência da República.

flexibilidade, da produtividade e da redução de gastos, negligenciando os fins ou o sentido político que deve guiar a administração pública. Trata-se de tentar transpor, para o serviço público, de concepções da Teoria da Escolha Racional, alicerces da economia política, em especial a ideia da superioridade da gestão privada frente à burocracia pública, e de que o indivíduo age apenas em seu próprio interesse, ou que, conforma ilustra Beetham “as pessoas só são levadas a trabalhar pelos objetivos de uma organização por meio de incentivos e sanções que alinham os interesses do indivíduo com o interesse geral”, e que, na ausência desses “incentivos e sanções” ou de supervisores interessados em sua aplicação, “os indivíduos fugirão ao trabalho ou farão as suas próprias coisas”³.

Embora propostas em nome da melhoria da eficiência (fazer mais com menos), da eficácia (atingir as metas) e da efetividade (fazer a coisa certa ou atingir objetivos relevantes) das políticas públicas, e até mesmo de uma noção de ampliação do controle social, a partir da participação de organizações externas ao Estado na prestação de serviços públicos, a abordagem desconhece as diferenças entre a gestão privada e a gestão pública. Com efeito, ela negligencia questões-chave, como os próprios valores que orientam a ação da burocracia no setor público, que não se pauta pela maximização do lucro, mas busca o atendimento de necessidades sociais, a pacificação da ordem social e o atendimento das aspirações dos cidadãos, a satisfação de direitos coletivos

e difusos, e a responsabilização diante dos parlamentos e dos eleitores. Como aponta Beetham, “administração pública não é, pois, uma questão de perseguir objetivos estabelecidos pelos políticos da maneira mais eficiente em matéria de custos. É uma questão de administrar a política de acordo com os valores que a determinam, entre os quais as considerações sobre eficiência de custos podem ter um lugar menor ou maior. Os fins e os meios ligam-se entre si, por outras palavras. A política e a sua administração não são rigidamente separáveis”⁴.

A perspectiva de muitas das reformas gerencialistas ou pós-burocráticas foi a redução do gasto e da máquina pública, dentro da lógica neoliberal de revisão do papel do Estado na economia e na área social, especialmente no provimento de bens e serviços, tanto que sempre foram apresentadas em momento de escassez orçamentária e crise fiscal. Mesmo quando pautadas por governos trabalhistas, como na Austrália, a partir do governo trabalhista de Hawke, eleito em 1983, erigiram a “eficiência” para aperfeiçoar a atuação do Estado e seus “burocratas” como seu objetivo maior⁵.

Como regras, essas reformas não priorizam a maximização do bem-estar, mediante políticas públicas em favor dos cidadãos, das populações, dos territórios vulneráveis e dos desassistidos e nem estão focadas no combate às desigualdades regionais e de renda. Pelo contrário, seu objetivo nunca foi o de assegurar equidade, justiça e participação cidadã na formulação e execução das

3 BEETHAM, David. *A Burocracia*. Lisboa: Ed. Estampa, 1987, p. 52-53.

4 BEETHAM, D. Op. Cit, p. 57-58.

5 Uma das marcas da reforma australiana foi, além da transferência da gestão de pessoal do Public Service Board para o Ministério das Finanças e da adoção de uma gestão de políticas orientada para resultados, a criação de um Senior Executive Service para aumentar a capacidade de formulação e implementação de políticas por meio de um corpo de executivos públicos não vinculados a um departamento específico. Contudo, o viés tecnocrático desse corpo de servidores e o alinhamento incondicional com as medidas de ajuste fiscal adotadas acabou distorcendo suas finalidades.

políticas públicas, mas promover ajuste fiscal, privatizar bens e serviços públicos e supostamente melhorar a alocação de recursos públicos, evitando desperdícios. A experiência australiana, embora pouco conhecida, é emblemática: a inspiração “neogerencial”, econocrata (mais do que *tecnocrata*) e fiscalista promoveu a vulneração da ética do serviço público, politizou os escalões superiores, aumentou a captura do Estado pelos interesses econômicos, reduziu direitos, congelou e reduziu despesas, reduziu a equidade, a transparência e o compromisso dos servidores com os direitos da população⁶. E, como na experiência britânica sob a gestão Thatcher, apostou no confronto com os servidores públicos, na sua antagonização perante a sociedade e na sua desvalorização enquanto parceiros de um projeto de desenvolvimento, reforçando a sua subordinação aos agentes políticos.

Esses modelos, baseados na lógica de mercado, não se sustentam na administração pública e geralmente são questionados pelos usuários de serviços públicos, porque adotam a lógica da relação cliente-consumidor, uma relação própria para o setor privado, mas inadequada para o setor público. A relação cliente-consumidor se pauta pela demanda, numa transação de natureza mercantil ou comercial de troca, enquanto a relação cidadão se orienta pela necessidade. A lógica do setor público é a do conceito de cidadão, que, além da eficiência, pressupõe equidade e justiça.

Como apontam Dunn e Miller, desde a segunda metade dos anos 2000 é amplamente aceito que a Nova Gerência Pública falhou,

na maior parte dos casos, em alcançar os objetivos defendidos por seus defensores, particularmente o de alcançar uma organização mais eficiente e efetiva nos países em desenvolvimento⁷.

Esse receituário com viés fiscal leva a que os países e governos terceirizem atividades e privatizem empresas e serviços do Estado, a partir da premissa de que ao estado deve caber “dirigir” ou “guiar” a prestação de serviços por meio de agentes privados, e não executar ou prestar diretamente os serviços. E, para tanto, utilizam uma narrativa que considera o servidor privilegiado, ineficiente ou caro, além de responsabilizá-lo por consumir recursos que poderiam ser destinados a políticas públicas clássicas, especialmente nas áreas de saúde, educação e segurança, como se a realização desses serviços prescindisse de servidores.

A lógica é reduzir o tamanho da máquina pública e o prêmio salarial do servidor, ou seja, aquilo que torna o serviço público mais atrativo ao cidadão, em especial os de melhor qualificação, em comparação com o mercado de trabalho privado. No caso brasileiro, também não tem sido diferente.

O diagnóstico dos técnicos do governo, formuladores da reforma administrativa, é de que o modelo de funcionamento da máquina pública entrou em colapso, especialmente em decorrência: 1) de suposto elevado custo; 2) de suposta ineficiência; e 3) de suposta incapacidade de garantir boa gestão de pessoas.

A consequência do atual modelo, na visão desses técnicos, seria a combinação de su-

6 Ver THOMPSON, E. *Democracy Undermined: Reforms to the Australian Public Service from Whitlam to Hawke*. *The Australian Quarterly* Vol. 63, No. 2 (Winter, 1991), pp. 127-142.

7 DUNN, William N. & MILLER, David Y. *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform* *Public Organiz Rev* (2007) 7:345–358

posta baixa qualidade, com gasto elevado, e de baixa produtividade, com desequilíbrio fiscal. E, para enfrentar esses problemas, seriam necessárias mudanças na máquina pública para: 1) retomar ferramentas de gestão de pessoas; 2) resgatar o conceito de meritocracia; 3) valorizar ações públicas voltadas para resultados; e 4) deslocar o foco da máquina estatal para o cidadão.

A narrativa oficial e do mercado é sempre no sentido de justificar as reformas com base numa suposta má alocação de recursos, em supostos desperdícios e ineficiências, e também numa postura baseada em preconceito e desmoralização dos servidores públicos. Autoridades do governo chegam ao absurdo de associar o servidor a um “parasita”, além de acusá-lo de ganhar muito e trabalhar pouco, de ser preguiçoso e corrupto, bem como de estar capturado ou a serviço das forças de esquerda.

A reforma administrativa em curso no atual governo, portanto, tem duplo objetivo, sendo um de natureza liberal/fiscal e outros de fundo ideológico. O primeiro busca satisfazer o mercado, com a redução da presença do Estado na regulação, na exploração da atividade econômica e no fornecimento de bens e serviços à população, por meio do desmonte da Administração Pública, da terceirização e da privatização de bens e serviços públicos. E o segundo atende ao sentimento revanchista, persecutório e de preconceito contra os servidores, considerados contrários à visão reacionária do governo.

A proposta de reforma administrativa em debate no governo, infelizmente, está focada na lógica da produtividade e da avaliação com caráter repressivo e não como forma de

premiação ou valorização do mérito. A ideia é vigiar e punir, a exemplo da avaliação de desempenho para efeito de dispensa por insuficiência de desempenho, já aprovada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, mas até hoje não regulamentada, e cuja efetiva implementação e ampliação está sendo proposta em substituição à estabilidade no emprego.

Esse desenho está fadado ao fracasso. Para que o Estado tenha melhores condições de oferecer serviços, em qualidade e quantidade, ele precisa dispor de um quadro funcional profissionalizado, adequado e suficiente, o que pressupõe a adoção de critérios transparentes de recrutamento, seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e preparação para aposentadoria.

Ou seja, deve articular as diversas etapas do ciclo laboral, estimulando o ingresso no serviço público dos cidadãos dotados de capacidade para tanto, e o seu desenvolvimento na carreira até a inatividade.

Não se trata de novidades: em todas as tentativas de reforma esboçadas desde a década de 1930, começando pela “Lei do Reajustamento”, de 1936, essas questões estiveram sobre a mesa e foram consideradas nas suas formulações e no seu discurso. Mas, em todas elas, evidenciou-se a incapacidade de formulação e implementação de medidas compreensivas, capazes de superar a improvisação ou a incapacidade de superação do clientelismo ou do patrimonialismo. A história do serviço público no Brasil é a história das reformas inconclusas e das dificuldades de implementação de um sistema do mérito⁸.

8 Ver SANTOS, L. A. & SOUZA, R. L. S. Mérito, Desempenho, Transparência E Confiança No Brasil: O Ciclo Incompleto. Disponível em <https://politicapublica.wordpress.com/2019/04/17/merito-desempenho-transparencia-e-confianca-no-brasil-o-ciclo-incompleto/>

A Carta de 1988 foi a primeira a adotar soluções plenas para esses problemas, a começar pela exigência do concurso público para ingresso em cargos e empregos públicos, vedando o provimento derivado, a previsão de regras sobre a estabilidade e regime jurídico, a remuneração e a aposentadoria. Mas desde que entrou em vigor, foi diuturnamente atacada, burlada e negada, e tentativas de “reforma”, como a do Governo FHC, tentaram retirar os “entraves” por ela estabelecidos. Quase 32 anos depois, a obra incompleta que foi a sua implementação, mesmo com as reformas de 1998, requer que antes de se passar a uma nova fase de “reformas”, os seus princípios sejam reconhecidos, homenageados e valorizados.

1. Recrutamento e seleção

O primeiro passo do ciclo laboral no serviço público é o processo de recrutamento e seleção, que consiste em identificar pessoas capacitadas e vocacionadas para servir ao público, onde quer que elas estejam, e atrai-las, oferecendo-lhe a oportunidade de concorrer a uma vaga ou cargo no serviço público, em troca de remuneração compatível com as qualificações exigidas e uma carreira com perspectiva de crescimento na Administração Pública.

Como regra, a administração pública moderna, na formação ou reposição de seu quadro funcional, utiliza os mecanismos do recrutamento, para atrair candidatos à ocupação dos postos de trabalho, e da seleção, que consiste em identificar, entre eles, o candidato ideal. Ambos têm por objetivo, portanto, permitir que o Estado possa contar com o candidato ideal ou adequado às necessidades ou ao modo de trabalho da organização. Não são, assim, formas de gerar emprego, ou reduzir o desemprego, suprimindo as falhas do mercado de trabalho na absorção da mão de obra, mas instrumento

de gestão para permitir que o Estado possa dispor de maneira eficiente de recursos escassos, contando com o melhor candidato disponível para o atendimento de suas necessidades.

Havendo o cargo vago a ser provido, e a necessidade desse provimento, existem três formas de ingresso no serviço público, e a cada uma correspondem diversas formas de seleção.

A primeira, e mais flexível, é para o exercício de cargos em comissão, ou de confiança, de livre nomeação e exoneração. Para esses cargos, que somente podem ser usados para atividades de direção e assessoramento, a nomeação pode se dar por indicação, que pode utilizar o parâmetro técnico ou político, mas também podem ser usados processos seletivos, embora mais flexíveis, para seleção de candidatos. A atual Constituição delimita esses procedimentos, mas há leis que estabelecem que determinados cargos somente podem ser exercidos por servidores de carreira.

O art. 37, V, da Constituição Federal, nunca regulamentado, prevê que as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão deverão ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Na ausência de uma lei com essa definição, decretos têm fixado, em alguns casos, as regras para isso, como é o caso do atual Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, no âmbito do Poder Executivo Federal.

A segunda “porta de entrada” é para o exercício de atividades que possam ser caracterizadas como de caráter temporário, em razão de necessidades de excepcional interesse público. Para essas contratações, regidas pela Lei 8.745, de 1993, no âmbito Federal, não é obrigatória a realização de concurso, e algumas situações permitem a

contratação direta, enquanto outras requerem processo seletivo simplificado.

O caráter da temporariedade é dado pela lei, e depende da atividade. Se for atividade de caráter permanente do órgão, só se admite a contratação temporária pelo tempo necessário à superação da carência de pessoal, ou para a realização de concurso público. Se a atividade for permanente, mas a demanda ou volume de trabalho for sazonal, a duração da contratação deve observar essa variação. Em nenhum caso, porém, se admite contratação temporária para exercício de atividades regulares e permanentes, e em condições de normalidade. A Lei 8.745 já foi alterada diversas vezes, sempre para ampliar, e nem sempre de forma criteriosa, as possibilidades de contratação sem concurso e fora do sistema de carreiras. A mais recente alteração é a Medida Provisória nº 922, de 2020, que ampliou desmesuradamente as possibilidades de contratação temporária no Governo Federal, e que já antecipa algumas das noções da “reforma administrativa” pretendida pelo atual Governo.

A MP 922 é, com efeito, um preocupante exemplo de medida de burla às regras básicas para a organização do serviço público⁹. Nos termos dessa medida provisória, a contratação temporária, que deveria ficar limitada a situações realmente de excepcional interesse público, teve seu escopo ampliado, de tal modo que alcança diferentes situações, algumas delas de caráter emergencial, enquanto outras por estarem associadas a de aumento do volume de trabalho, inclusive em atividade como tecnologia da informação, comunicação e revisão de processos de trabalho, pesquisadores e técnicos

para o desenvolvimento de produtos e serviços em projetos com prazo determinado e até atividades relacionadas à redução de passivos processuais. Além disso, ela permite a contratação temporária para atividades “que se tornarão obsoletas no curto ou médio prazo, em decorrência do contexto de transformação social, econômica ou tecnológica, que torne desvantajoso o provimento efetivo de cargos em relação às contratações de que trata esta Lei”.

O recrutamento, no âmbito da contratação temporária, que ficará limitado aos poucos casos em que não for classificado como emergência, será feito por processo seletivo simplificado, sem concurso público, e, dependendo da área, o contrato temporário poderá ter duração de seis meses a quatro ou cinco anos, com possibilidade de prorrogação de um ano. Mas, em pelo menos um caso, os contratos poderão vigorar por até 8 anos!

Entretanto, quando se tratar de calamidade pública, emergência em saúde pública, emergência e crime ambiental, emergência humanitária e situação de iminente risco à sociedade prescinde-se de processo seletivo, cabendo ao governo promover a imediata contratação, sem qualquer outra exigência de natureza legal.

Além disso, a MPV prevê que servidores aposentados poderão ser contratados servidores aposentados para exercer atividades temporárias de excepcional interesse público, nas alargadas hipóteses propostas pela própria MPV. Com isso, ela rompe não somente com o princípio do amplo e livre acesso a cargos, empregos e funções públicas, e que não se coaduna com a reserva de

9 Ver QUEIROZ, A. A. & SANTOS, L. A. Governo faz minirreforma administrativa com contratação de temporários. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinia0/colunas/governo-faz-minirreforma-administrativa-com-contratacao-de-temporarios/>

vagas para quem tenha sido servidor público, como gera uma situação de exploração de servidores que, ao reingressarem, passaram a receber apenas 30% da remuneração a que faria jus outra pessoa não detentora daquela condição.

Por fim, temos o ingresso em cargos efetivos, que têm caráter permanente, e que será sempre por meio de concurso público de provas, ou de provas e títulos. Ele pode se dar para o ingresso em cargo de carreira, ou para cargos isolados, mas sempre de provimento *efetivo*.

O critério mais adequado para a Administração Pública, sem dúvida, é o do concurso público, porque permite um tratamento impessoal e igualitário aos interessados, democratizando o acesso ao serviço público pelo critério do mérito, evitando a apadrinhamento.

Embora a noção de “meritocracia” não se esgote na aferição da capacidade do candidato para exercer o cargo público no momento do ingresso, devendo estar presente em todo o percurso da vida profissional, trata-se de aspecto essencial, evitando o favoritismo e o clientelismo. No passado, era comum a contratação de pessoal sem concurso, mediante apadrinhamentos ou em decorrência de filiações político-partidárias, como ocorria nos EUA, largamente, quando vigorava o “sistema de despojos” que a Lei Pendleton, de 1883, tentou eliminar, com relativo sucesso. No Brasil, até a vigência da Carta de 1988, vigoravam diferentes formas de recrutamento que permitiam que indivíduos ingressassem no serviço público sem qualquer aferição do mérito em bases impessoais.

Um sistema do mérito assim concebido, e isolado de políticas para a superação das desigualdades existentes na sociedade, pode, em certos contextos, agravar a desigualdade, e resultar numa *barreira* ao próprio conceito de meritocracia. No Reino Unido, a es-

magadora presença nos escalões superiores de candidatos egressos de universidades de elite, e integrantes de famílias abastadas, é um exemplo disso. Mesmo no Brasil, carreiras tidas como “meritocráticas”, e cujo ingresso se dava por concurso, foram, por muito tempo, praticamente reserva de mercado para a elite.

Com o aumento do acesso ao ensino superior no Brasil, e o aumento da mobilidade social, com o maior acesso das mulheres ao ensino superior, associado à regularidade da realização de concursos e a redução do livre provimento de cargos em comissão e as regras antinepotismo, além de outros mecanismos, como a garantia de vagas às pessoas com deficiência e a Lei de Cotas, essa situação tende a ser menos presente.

Assim, o concurso público é, nos dias de hoje, um efetivo instrumento de promoção social e acesso amplo de todas as camadas sociais ao serviço público, e essa capacidade precisa ser potencializada com a adoção de políticas que reduzam a desigualdade social, promovam a melhoria da qualidade da educação e do acesso ao ensino superior. Em sentido inverso, o retorno a regras que vigoraram no passado, favorecendo o provimento derivado, como os “concursos internos”, ou a adoção de carreiras onde a “promoção” poderia facilitar o acesso a cargos superiores, de natureza e requisitos de formação distintos, e com competição limitada ao público interno, tenderia a reduzir essa capacidade, criando reservas de mercado que não são compatíveis com o princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

O desenho do concurso, entretanto, deve ser cuidadoso para encontrar o perfil ideal, de acordo com as competências desejadas e as funções a serem desempenhadas. Nessa perspectiva deve ir além do domínio de conteúdos e da capacidade de interpretação, acrescentando outros critérios de seleção, entre os quais vocação, probidade, respon-

sabilidade, afinidade com as atribuições e competências do cargo ou carreira.

No âmbito Federal, vigora o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre algumas regras, entre elas a clareza quanto ao limite de aprovados em cada seleção, e o critério (nota mínima) para a aprovação, a possibilidade de realização do concurso em duas etapas, sendo a segunda etapa o programa de formação, de provas orais, de aptidão física, de conhecimentos práticos específicos, e a avaliação psicológica, a ser sempre realizada após a aplicação das provas escritas, orais e de aptidão física, quando houver. Os requisitos psicológicos para o desempenho no cargo serão estabelecidos previamente, por meio de estudo científico que considere as atribuições e responsabilidades, a descrição das atividades e tarefas e a identificação dos conhecimentos, habilidades e características pessoais necessários para sua execução, além da identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo.

Aguarda votação pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6004/2013, já aprovado pelo Senado, estabelecendo regras detalhadas sobre a realização de concursos públicos. Contudo, sua tramitação está paralisada na Câmara desde 2013, e foi pensado a um Projeto de Lei aprovado Senado em 2003 (PL 252/2003), também paralisado.

Infelizmente, a ausência de uma regulamentação adequada do instituto do concurso público tem favorecido o “concurseiro”, que é o sujeito preocupado apenas e exclusivamente com a remuneração, sem qualquer vocação ou compromisso com a missão pública.

Apesar de recrutado em bases competitivas, mas por concursos públicos que apenas aferem conhecimentos teóricos, em regra, esse tipo de servidor troca de cargo como se

troca de camisa. Não tem real compromisso com a função pública ou identificação com o cargo que exerce, e vive permanente estudando para passar em outro concurso que remunere melhor. Isto quando não acontece o fenômeno da porta giratória, evidenciada pela ocupação de cargo público apenas com o objetivo de adquirir competências e contatos necessários para se credenciar a ser consultor ou vir a atuar como executivo ou mesmo lobista nos setores lucrativos da iniciativa privada, numa verdadeira traição do ideal de um servidor público.

As provas, que devem ser diferenciadas em função da natureza e complexidade dos cargos ou empregos públicos, precisam levar em consideração as competências desejadas para o desempenho dos processos de trabalho, em conformidade com a missão do órgão ou entidade que promove o recrutamento. Deve ser valorizada a experiência prévia, seja no serviço público, seja em atividades privadas, mas que sejam relevantes para o cargo a ser exercido. Exames psicotécnicos, que avaliem o perfil dos candidatos, sua capacidade de resposta a situações reais de trabalho e solução de problemas, devem ser adotados, sempre que possível, para que seja selecionado o *melhor* candidato para a situação real que será enfrentada no dia a dia.

As eventuais falhas do processo de recrutamento e seleção devem ser corrigidas com a capacitação, que não pode nem deve se limitar ao período do estágio probatório.

2. Capacitação

O segundo passo do ciclo, é a capacitação, que inicia logo após a admissão, com os cursos de formação, e que deve ser permanente. Esse processo, naturalmente, valoriza o conceito de competência e é desenvolvido considerando as atribuições do cargo, que devem ser amplas a ponto de permitir a evo-

lução ou promoção do servidor nos diversos níveis de responsabilidade e complexidade ao longo da carreira. Contudo, não podem ser tão amplas que inutilizem o concurso como forma de recrutamento para uma função específica, onde as atribuições possam ser suficientemente diferenciadas e caracterizem, de fato, uma *carreira*.

A EC 19/98 inseriu na Constituição a previsão de que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Esse mandamento constitucional, contudo, tem sido largamente ignorado; a maior parte das Carreiras não condiciona a promoção à aprovação em cursos de aperfeiçoamento. E mesmo quando há essa previsão, raramente ela é cumprida de forma satisfatória. As Escolas de Governo, quando existentes, tem programação irregular, muitas vezes apenas voltada a cumprir formalidades, e não, efetivamente, a qualificar o servidor para os desafios de sua atuação profissional.

Assim, a capacitação não se destina apenas aos servidores com desempenho insuficiente ou insatisfatório, mas a todos que desejem uma melhor qualificação, e deveria ser um pré-requisito para o desenvolvimento na própria Carreira.

Além de corrigir eventuais falhas no processo de recrutamento e seleção, ela também oferece oportunidade de desenvolvimento de competências, concomitantemente à evolução na carreira.

A capacitação, como o próprio nome diz, destina-se a preparar o servidor para executar tarefas mais complexas, inclusive

cargos ou funções de chefia ou assessoria, reduzindo, inclusive, a necessidade de que o Governante recorra ao livre provimento, que ocorre quando um cargo de direção ou assessoramento é provido por quem não é servidor efetivo.

Entretanto, mesmo possibilitando a ocupação de postos de chefia e de assessoramento, alguns até de livre provimento, a capacitação não assegura a mudança de cargo dentro da carreira, porquanto o ingresso ou a investidura em cargo efetivo, no caso brasileiro, só é possível mediante concurso público. O próprio conceito de “Carreira” pressupõe que as classes em que as carreiras são escalonadas reflitam complexidade e responsabilidade crescentes, mas não uma “desnaturação” do cargo, ou seja, o desenvolvimento em carreira não implica em ingressar num cargo X, e por meio desse mecanismo, passar a exercer com atribuições totalmente distintas.

Por outro lado, o desenho de uma carreira não pode se dar de forma a que seus conteúdos atributivos sejam excessivamente limitados, como se a ultra-especialização numa tarefa altamente complexa, ou mesmo de pequena complexidade, seja capaz de justificar a sua existência. Esse é o grande desafio dos sistemas de carreira: desenhar carreiras cujos conteúdos atributivos sejam suficientemente específicos para justificar o provimento em bases técnicas, mas suficientemente amplos para evitar que haja desmotivação ou desperdício de capacidades que possam ser desenvolvidas ao longo da própria carreira. Cargos genéricos, aos quais possam ser atribuídas quaisquer tarefas, não atendem a esses pressupostos, e tornam inviável a própria gestão de um sistema de oportunidades em bases impessoais e meritocráticas.

A política de capacitação, mediante treinamento, também se destina a identificar talentos na administração pública, que devem

ser aproveitados ou alocados de acordo com as necessidades dos setores, órgãos ou instituições, exigindo um sistema de gestão de oportunidades de acesso a funções de chefia ou assessoramento, que devem, tanto quanto possível, ser atreladas aos critérios de promoção na Carreira. A ausência de uma política permanente para essa finalidade acaba tornando o servidor excessivamente dependente de seu capital de relações ou redes de contatos, para exercer cargos ou funções de direção e assessoramento e, assim, vulnerável a processos de captura e até mesmo à corrupção. Ademais, a inexistência de regras claras que assegurem, como ocorre na Carreira militar, ao servidor promovido em sua carreira o exercício de atribuições cujo nível de responsabilidade seja alinhado com a sua experiência e qualificação, acaba por vezes levando ao subaproveitamento e ao desestímulo, quando não à acomodação, do servidor. Essa situação é o verdadeiro “túmulo” do sistema do mérito, revelando desperdício de recursos, incapacidade de gestão e até mesmo a clientelização da máquina pública.

3. Alocação

A alocação adequada é um dos pressupostos para a otimização dos processos de trabalho, na medida em que potencializa o desempenho das funções e da própria instituição. Além disso, contribui para disponibilizar servidores com perfil compatível com a tarefa ou função, evitando tanto a inadequação entre o servidor e sua tarefa, quanto a contratação desnecessária de novos servidores. Com isto, supera ou supre eventuais insuficiências em setores-chave do órgão ou entidade da administração pública.

Dimensionar a força de trabalho a partir de perfis e necessidades vinculadas aos macroprocessos de trabalho e que atendam às mudanças tecnológicas e às novas deman-

das oriundas do sistema político e da sociedade, de forma a permitir a sua adequada alocação, é uma tarefa complexa, e que requer atualização permanente. É esse planejamento que evita o subaproveitamento do servidor, o inchaço dos quadros ou, no outro extremo, a sobrecarga de trabalho e os elevados níveis de estresse associados.

A definição de processos racionais e transparentes de alocação é fundamental para um ambiente de trabalho eficiente e cooperativo, com servidores motivados e detentores de competências para prestar bons serviços à sociedade. Por isso, o processo de alocação deve considerar os conhecimentos, as habilidades e atitudes dos servidores, evitando a subjetividade e minimizando as influências políticas, de sorte a reunir pessoas, em quantidade e qualidade, capazes de atender às expectativas do setor, órgão ou instituição e sua clientela: o cidadão que depende daquele serviço.

A mobilidade geográfica, ou entre instituições, deve ser gerida de forma a valorizar o mérito e potencializar o melhor aproveitamento dos indivíduos, mas sem gerar situações de favorecimento individual. Gerir adequadamente as remoções e transferências, assim, é um aspecto essencial dessa questão. Já a mobilidade interinstitucional dependerá do perfil do cargo e do servidor: ela será, necessariamente, limitada em função do caráter do cargo. Cargos generalistas, como os de Executivos Públicos, à semelhança dos *Senior Executives* dos EUA, Canadá e Austrália, ou dos Gestores Governamentais do Governo Federal e de vários Governos Estaduais, no Brasil, assim como cargos administrativos, cujas atribuições são comuns a muitos órgãos, devem ter flexibilidade em sua alocação e movimentação, precisamente porque seu aproveitamento é facilitado pelas suas competências. Já profissionais da educação, ou da saúde, ou da Administração Tributária, ou da segurança pública, terão

alocações mais restritas, ou mesmo *exclusivas*, sob pena de desvirtuamento da própria natureza de seus cargos.

Nessa perspectiva, a adoção de carreiras com regras muito rígidas ou perfis atributivos excessivamente limitados pode dificultar ou impedir a distribuição de servidores de acordo com a necessidades do órgão e a vocação individual do servidor.

Assim, as carreiras horizontais são as que mais possibilitam a mobilidade, na medida em que combinam as vocações e interesses dos servidores com as exigências ou necessidades profissionais dos setores, órgãos ou instituições do serviço público. Seu uso, porém, é limitado, e jamais substituirá cargos ou carreiras específicas ou especializadas, constituídas para atender necessidades setoriais e indelegáveis.

Nesse sentido, é fundamental se discutir estratégias que superem a rigidez imposta por algumas carreiras, notadamente em áreas-meio, que dificultam a alocação, inclusive temporária, de servidores para o exercício de suas funções, via de regra determinadas por uma visão segmentada de planos de cargos ou carreiras por órgão ou entidade, mas que não se justificam à luz da necessidade de especialização.

4. Remuneração

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, em que a renda média do trabalho é muito baixa, a remuneração é um dos principais atrativos na Administração Pública, tanto para o processo de recrutamento e seleção de servidores, quanto para a permanência do servidor em atividade até a aposentadoria.

Já em países desenvolvidos, a atratividade do serviço público costuma ser menor. A existência de um mercado de trabalho privado mais competitivo, com renda média

mais alta, e um patamar de desenvolvimento econômico e social mais elevado, leva a que muitos indivíduos considerem pouco atrativa a carreira pública.

Assim, em países como o Brasil, e particularmente no âmbito subnacional, qualquer política de recursos humanos ou de gestão de pessoas deve considerar o “sistema remuneratório” como um tema central, inclusive com a perspectiva de crescimento ao longo da jornada laboral.

Como regra, os parâmetros para a definição de salário são buscados no setor privado, e, na ausência de atribuição semelhante na iniciativa privada, a referência passa a ser a complexidade e responsabilidade do cargo ocupado pelo servidor. A Constituição determina, no art. 39, § 1º, que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; e as peculiaridades dos cargos. No entanto, esses princípios não tem sido observados, o que leva a inaceitáveis distorções na política remuneratória, em desrespeito ao princípio de que a trabalho igual deve corresponder salário igual.

A política remuneratória deve, necessariamente, estar integrada a todo ciclo laboral, com uma estrutura que incentive a evolução na carreira para preservar os bons quadros. O salário tem natureza alimentar e como tal deve ter seu poder de compra permanentemente preservado, com garantia de reajuste periódico, sem prejuízo de progressões e promoção, decorrentes dos méritos do servidor.

Para esse fim, deve ser preservada a garantia da *revisão geral anual*, que o art. 37, X da Constituição estabelece. No regime estatutário, os vencimentos e vantagens somente podem ser criados ou elevados por lei, asse-

gurada a irredutibilidade do valor da remuneração, computadas as parcelas de caráter permanente.

Essa revisão, porém, depende tanto das condições fiscais, como recentemente decidiu o STF¹⁰, como da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Sem que ele envie ao Poder Legislativo um projeto de lei, nada ocorre e a inflação acaba por corroer os valores das parcelas remuneratórias. Como o servidor não tem direito, no regime estatutário, a *disídio coletivo*, o Poder Judiciário não pode arbitrar essa correção salarial na “data base”, como ocorre na esfera privada. E o próprio direito de greve, embora assegurado pela Constituição, mas até hoje não regulamentado, é condicionado e até mesmo *vedado*, em alguns casos, dada a necessidade de garantir a prestação de serviços essenciais e a atuação em caráter permanente das instituições públicas.

A reforma do atual governo, ao contrário, tem por objetivo reduzir o prêmio salarial do servidor, reduzindo jornada e salário, e suspendendo promoção e reajuste, que é mera reposição de poder de compra do salário.

A proposta sob discussão passa pela premissa de que os salários iniciais são exageradamente elevados frente ao setor privado, o que é uma meia-verdade, dado que tais comparações devem levar em conta situações específicas, e o fato de, no longo prazo, as tabelas salariais sofrem períodos de profunda depressão. Assim, ao longo da “carreira”,

são muitos os períodos de “vale” e poucos os períodos de “pico” salarial. Comparar médias salariais de servidores públicos entre si ou com a média salarial do mercado não é um argumento honesto, dadas as disparidades de composição das forças de trabalho nos três níveis de governo, suas condições de trabalho e níveis de qualificação. Disparidades, por certo, existem dentro do próprio serviço público, mas elas resultam antes das falhas de formulação e implementação de uma política remuneratória permanente, ou até mesmo do descumprimento de regras vigentes, do que de limitações ou obrigações constitucionais, ou de características intrínsecas do setor público.

Não se pode, porém, ignorar o fato de que a inadequada solução do problema da aplicação do “teto” remuneratório tem causado desgastes à imagem dos servidores. Apesar de há 20 anos a Constituição definir com maior clareza e precisão tetos remuneratórios, sendo a remuneração dos Ministros do STF o teto absoluto de remuneração do servidor público, por ser a mais alta função a que um servidor de carreira pode legitimamente aspirar, essa questão ainda está pendente de regulamentação, com a ausência de critérios para o pagamento de vantagens *extratexto*, de caráter indenizatório, e a rotineira busca de “brechas” que permitem pagamentos exagerados, sempre justificados em interpretações criativas da legislação¹¹.

10 No julgamento do RE 565089, em 25.09.2019, o STF adotou o entendimento, por maioria de votos, de que, não obstante o disposto no art. 37, X da CF, o Poder Executivo não é obrigado a conceder revisões gerais anuais no vencimento de servidores públicos. Para descumprir a norma, porém, o chefe do Executivo deve apresentar uma justificativa ao Legislativo. A tese de repercussão geral então firmada foi assim definida: “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

11 Ver SANTOS, L. A. O teto remuneratório na Constituição Federal e sua regulamentação: finalmente a chance de sua implementação? Disponível em <https://politicapublica.wordpress.com/2018/11/20/o-teto-remuneratorio-na-constituicao-federal-e-sua-regulamentacao-finalmente-a-chance-de-sua-implementacao/>

5. Desenvolvimento na Carreira (Progressão e promoção)

Conceitualmente, a progressão e promoção são inerentes à própria definição de “carreira” no serviço público, e uma forma de incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor, que se materializa mediante capacitação, acúmulo de competência e avaliação de desempenho.

A progressão se caracteriza pela passagem do servidor para o padrão imediatamente superior dentro da classe ou categoria de seu cargo ou carreira, enquanto a promoção se caracteriza pela passagem do servidor de uma classe ou categoria para uma classe ou categoria imediatamente superior do cargo ou carreira. Em carreiras estruturadas em padrões, o percurso de todas as referências que integram a classe é pressuposto para que possa ocorrer a promoção.

A progressão e a promoção acontecem com a mudança de um nível ou padrão para outro dentro da tabela de remuneração do cargo ou carreira, porém sem permitir a mudança de cargo. Algumas carreiras são compostas por classes com denominações diferentes, mas que integram, tal, a mesma carreira. Daí não ser admissível que haja ingresso direto em cargo final da carreira, e o ingresso sempre se dará, por concurso, na *classe inicial* da mesma. A promoção para classes superiores, é a única hipótese de provimento derivado constitucionalmente admitida, ou de mudança de cargo admissível sem a realização de novo concurso. A investidura em cargo de outra carreira, ainda que com igual nível de qualificação ou remuneração, requer a aprovação previa em concurso público.

O número de classe ou categoria e, dentro delas, o número de níveis ou de padrões da tabela de remuneração do cargo deve ser o suficiente para permitir a evolução em seu interior, sob pena de completo desestímulo

do servidor. Assim, a tabela não deve ser tão curta que o servidor chegue ao último nível com menos de metade do tempo de contribuição exigido para aposentadoria nem tão longa que não consiga chegar ao final antes da inatividade.

Tradicionalmente, a progressão entre padrões ou referências exige um tempo de exercício de 12 a 18 meses; a promoção, comumente, depende do cumprimento 4 ou 5 padrões numa mesma classe. Assim, uma carreira composta por 20 padrões, divididos em 4 classes, determinaria um *mínimo* de 20 anos para o seu percurso, podendo chegar a 30 anos ou mais.

A progressão e a promoção, pelo menos no plano teórico, não devem ser automáticas, por tempo de serviço, mas condicionadas a desempenho e qualificação, até porque devem estar vinculadas ao mérito. Isto, entretanto, não autoriza a condicioná-la ao conceito de produtividade, uma visão mais adequada ao setor privado. Não se trata de reconhecer, assim, que o servidor é “improdutivo”, mas que o seu desempenho deve ser aferido não em bases quantitativas ou resultados materialmente mensuráveis, mas, muitas vezes, a partir de *valores*, como a prevenção ou eliminação de riscos sociais.

A adoção de mecanismos adequados de avaliação, com critérios justos e transparentes, é fundamental para que não haja favorecimentos, nem perseguições. O servidor, ao longo da Carreira, não deve estar preocupado em agradar o Chefe, mas em cumprir as suas atribuições com zelo, probidade, eficiência, regularidade e competência. Assim, deve ser protegido de situações em que, para honrar a sua missão, deve até mesmo *contrariar* seus superiores, principalmente quando enfrentar situações de irregularidade ou improbidade.

6. Estabilidade

Ao ingressar na Carreira pública, o servidor efetivo passa a cumprir um estágio probatório, que é o período durante o qual sua aptidão para o cargo deve ser aferida. Segundo o art. 41 da Constituição, ao longo de 3 anos de estágio probatório o servidor deve ser objeto de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

A ausência de regulamentação desse dispositivo ainda hoje faz com que, em grande parte dos casos, a estabilidade seja adquirida por mero decurso de prazo. Assim, é um instituto que ainda não foi adequadamente disciplinado, o que leva ao seu descrédito.

Uma vez estável, o servidor não pode ser demitido livremente. Segundo a Constituição, porém, ele não é *indemissível*.

O servidor público estável pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, decorrente da condena-

ção por crimes ou atos de improbidade, por exemplo, e, também, por infrações administrativas, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. E mesmo depois de aposentado pode ser punido com a *cassação de aposentadoria*.

Além disso, ele também pode ser desligado por desempenho insuficiente, aferido mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Passados 22 anos da vigência da EC 19/98, porém, também esse instituto não foi regulamentado, e as proposições discutidas pelo Legislativo, como o PLS 116/2017, não lograram consenso suficiente para sua aprovação, dadas as suas fragilidades conceituais.

Apesar dos diversos problemas que dificultam a aplicação desses institutos, segundo dados apurados pela Controladoria-Geral da União, entre 2003 e 2019, nada menos do que 7.900 servidores estatutários foram punidos com a perda do cargo:

Fundamento*	2003 a 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ato Relacionado à Corrupção	3.081	363	332	344	336	423	322	5.201
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	1.024	126	138	158	125	161	161	1.893
Proceder de Forma Desidiosa	137	11	9	10	19	21	22	229
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	51	3	15	2	6	6	5	88
Outros	279	44	46	36	20	32	32	489
Total	4.572	547	540	550	506	643	542	7.900

Fonte: Controladoria-Geral da União. <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Por fim, na forma do art. 169 da CF, o servidor estável poderá ser demitido se houver excesso de despesas com pessoal, que não possa ser superado por meio de medidas como a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis. Nesse caso, o ser-

vidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Desde 1998, quando essa possibilidade foi inserida na Carta Magna, nunca ocorreu a

demissão de servidores estáveis, até porque, na esfera Federal, a despesa com pessoal tem se situado em patamar bastante inferior ao máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2019, a despesa com pessoal atingiu na União apenas 35% da receita corrente líquida, ou 58,3% do limite previsto. No nível dos Estados, em 2019, 4 Estados (Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso) ultrapassaram o limite de despesas com pessoal em 2019; outros 2 (Paraíba e Goiás) ultrapassaram o limite prudencial. Outros 14 Estados dispenderam mais de 50% da sua receita corrente líquida com pessoal¹². Assim, se a situação não for superada mediante aumentos de arrecadação ou redução da despesa total, alguns entes poderão vir a ser obrigados a adotar essa medida extrema.

Todavia, nenhuma dessas possibilidades afasta a necessidade ou a indispensabilidade da estabilidade, que é uma medida de proteção do servidor contra o arbítrio, a corrupção e o patrimonialismo. A estabilidade é essencial para a preservação da integridade pública, protegendo o servidor de pressões indevidas e conferindo-lhe meios para cumprir o seu papel sem o temor de retaliações. Ainda que ela não seja proteção absoluta, ela preserva o servidor da perda do cargo, e permite que, até mesmo, possa valer-se de outras garantias legais para enfrentar arbitrariedades.

Assim como o art. 116, VI da Lei nº 8.112, de 1990, que é o Estatuto do Servidor, prevê que o servidor tem o dever de “levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”, a

mesma lei prevê no seu art. 126-A que “nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Sem a garantia da estabilidade, o servidor se torna refém dos dirigentes políticos, que tem atuação transitória e orientada por interesses de curto prazo. Embora seja sujeito à autoridade do governante eleito e de seus Ministros de Estado e dirigentes superiores, mais do que um cumpridor de ordens, o servidor precisa ser, muitas vezes, um guardião do interesse público, que transcende a duração de um governo.

7. Aposentadoria

A aposentadoria representa duas situações: ela segue o “ápice” da carreira, e, muitas vezes, vem após o cumprimento de uma longa jornada, que pode ultrapassar, facilmente, 35 anos de atividade. Mas ela é, também, um instrumento de renovação do serviço público, permitindo que, cumpridas as condições para tanto, novos servidores substituam aqueles que já deram a sua contribuição e fazem jus ao merecido repouso ou redirecionamento de suas atividades para a vida em família ou outras de seu interesse.

A gestão desse processo de renovação é quase sempre negligenciada; o servidor que deixa o cargo, ao se aposentar, raramente transmite a outro as experiências que adquiriu ao longo da carreira.

12 Ver SANTOS, L. A. Por que a redução salarial dos servidores é um tiro no pé. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/forum/por-que-a-reducao-salarial-dos-servidores-e-um-tiro-no-pe/>

As políticas de recursos humanos ou de gestão de pessoas no serviço público brasileiro nunca se preocuparam em preparar o servidor para a inatividade, fato que tem levado ao adoecimento de muitos servidores após se aposentarem. Isso precisa ser urgentemente corrigido, especialmente após a nova reforma da previdência que ampliou a permanência do servidor em atividade.

A aposentadoria do servidor corresponde ao fechamento de ciclo da vida, que deve se encerrar com muita dignidade, e ao início de outro, que deve ser vivido com muito prazer. Isso requer, no primeiro caso, uma preparação para a inatividade, e no segundo, uma remuneração que mantenham o poder de compra anterior, afinal se trata do coroamento de toda uma trajetória funcional dedicada ao serviço público.

Muitos países adotam políticas públicas para assegurar dignidade ao idoso em atividade produtiva.

Com as recentes mudanças nas regras de aposentadoria, trazidas pela EC 103/2019, haverá um prolongamento ainda maior do tempo de permanência no cargo. O fim da aposentadoria integral aos 60 anos de idade, para o homem, e 55 para a mulher, trazido pela EC 41/2003, foi agravado com a elevação da idade para 65 e 62 anos, com regras de cálculo de proventos que exigirão pelo menos 40 anos de contribuição para a integralização da média remuneratória de toda a vida profissional. Assim, para evitar o rebaixamento de renda na aposentadoria, ou mesmo para adquirir o direito, o servidor terá que trabalhar muito mais.

Segundo Ana Amélia Camarano¹³, o aumento da idade mínima, que leva à permanência

do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho, exigirá políticas públicas de: a) inclusão digital, b) capacitação continuada, c) saúde ocupacional, d) adaptações no local de trabalho como cargos e horários flexíveis, e) redução de preconceitos com relação ao trabalho do idoso, e f) melhora no transporte público.

Essa necessidade decorrerá de um novo perfil de servidor, e de um novo perfil de sociedade, com maior proporção de idosos e demanda por serviços públicos.

Essa “transição demográfica” será o grande desafio do Século XXI, mas também é vista como uma “oportunidade”, na medida em que, nos próximos anos, poderá haver um grande número de aposentadorias no serviço público. Essa situação permitirá, na visão reformista, uma “renovação” do serviço público, em bases distintas das que até aqui orientaram a sua composição.

As vagas decorrentes, na perspectiva do governo, não serão integralmente preenchidas; grande parte das tarefas será exercida por aplicativos, inteligência artificial e autosserviço, e os novos servidores a serem recrutados deverão adequar-se a um novo perfil, onde as garantias tradicionais, a “rigidez” do sistema de carreiras, das regras de desenvolvimento e remuneração, estarão em xeque.

Mesmo nesse novo desenho, que ainda não está claramente definido, e que não se sabe se responderá, efetivamente, às necessidades da sociedade da informação, as políticas de gestão deverão estar preparadas para gerir os processos de trabalho considerando os efeitos da aposentadoria como última etapa do ciclo laboral.

13 CAMARANO, A. Perspectivas de Crescimento da População Brasileira e Algumas Implicações. In CAMARANO, Ana Amélia (Org.) Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

Considerações finais

Qualquer reforma administrativa digna desse nome deve estabelecer como premissa o atendimento adequado às necessidades da população por serviços públicos de qualidade e para tanto não pode prescindir de uma máquina pública com servidores organizados em carreira, com remuneração adequada e estabilidade para desenvolver suas habilidades, sem estar sujeito a pressões ou

chantagens dos governantes de plantão.

A partir das noções que foram esboçadas, de forma simplificada, neste estudo, podemos sintetizar a discussão ora em curso na forma a seguir, considerando o que o atual marco constitucional e legal estabelece, o que o Governo pretende, a partir das declarações e documentos já divulgados, e o que julgamos serem as melhores formas de enfrentar esse debate:

CF 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.

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 <i>trainee</i> 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.
Irredutibilidade remuneratória	Permitir redução de salários em caso de déficit público ou excesso de despesas.	Manter a regra atual.
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.

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

A síntese acima já evidencia a complexidade do problema, e a diversidade de alternativas para seu enfrentamento. O objetivo, porém, não pode ser outro, senão assegurar ao Estado, e por conseguinte ao cidadão, meios para ser eficiente, mas sobretudo eficaz, efetivo, *responsivo* e *responsável*.

É preciso preservar um Estado capaz, responsivo, dotado de meios para responder, com agilidade e segurança, aos desafios da governabilidade e da governança, formulando e implementando políticas, ou coordenando e gerindo parcerias com a sociedade, a partir da noção de que sua *ausência* não poderá jamais ser suprida pela “mão invisível” do mercado, como mostra atual crise causada pela pandemia do Coro-

navírus, em todo o mundo.

Nessa perspectiva, em lugar do desmonte dos serviços e perseguição aos servidores, a sociedade exige medidas de profissionalização e valorização dos serviços e dos servidores públicos, de um lado, com políticas públicas que protejam os mais vulneráveis, e, de outro, com políticas de recursos humanos ou de gestão de pessoas que contemplem todo o ciclo laboral.

Uma política de recursos humanos ou de gestão de pessoas que deseje um serviço público eficiente, eficaz e efetivo, requer ações integradas e articuladas de todas as fases de ciclo laboral, que, conforme detalhado neste texto, inclui a seleção, a capacitação, a alo-

cação, a remuneração, a progressão e a promoção, a estabilidade até a aposentadoria.

Mas ela não pode prescindir de *valores* tais como ética, equidade, orientação para o cidadão e a sociedade, integridade e responsabilidade. O servidor não é “senhor”, nem “mestre” da sociedade, mas como diz o nome, está a seu serviço. Mas por estar investido numa missão, ele tem também a responsabilidade de ajudar a conduzir os negócios públicos, a orientar a própria ação do Estado e, sobretudo, agir em seu nome. O servidor é a *personificação* do Estado.

Essa “máquina” que é a Administração Pública é muito mais do que as “peças” que as compõem. Ela tem uma cultura, um *ethos* e um papel social. Mais do que ser, como apontava Max Weber, um instrumento a serviço do capitalismo, ou como apontava Marx, a serviço da burguesia, o servidor público do Século XXI é, na verdade, uma expressão da democracia, visto que a composição do serviço público, recrutado meritocraticamente, é o meio mais adequado para a constituição de uma “burocracia representativa”, que espelhe a composição da própria sociedade.

Ela não é mais um espaço “elitizado”, e políticas de ação afirmativa poderão ter forte impacto na sua democratização, a exemplo da Lei de Cotas (Lei nº 12.990, de 2014), que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 10 anos, que vem sendo replicada em todos os níveis da Federação.

Promover a implementação de uma burocracia meritocrática é essencial para que o Estado supere a fase predatória. Como apontam autores como Peter Evans¹⁴, o recrutamento meritório e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. E permitem que o Estado seja conectado aos principais atores sociais, cabendo aos seus servidores, ou “burocracia autônoma” atuar com vistas ao interesse da sociedade e promover o desenvolvimento, conectando o Estado com a sociedade. E, como apontam, entre outros, Rauch e Evans¹⁵, Estados que contam com um serviço público profissionalizado e meritocrático tem melhor capacidade de promover o desenvolvimento econômico e apresentar soluções para os problemas sociais.

Daí não ser admissível, ou aceitável, que o servidor público se torne a cobaia de experimentos privatistas, ou que seja despedido de quaisquer capacidades ou prerrogativas para exercer a sua função, em um ambiente altamente politizado, sujeito a orientações muitas vezes confusas ou conflitantes, missões muitas vezes intangíveis, e cujos resultados não podem ser medidos pela eficiência ou pela busca do lucro.

Reformar e modernizar o Estado e o servidor público, portanto, como tarefa permanente dos gestores públicos, requer mais do que fórmulas matemáticas, mas clareza de propósitos e honestidade de objetivos. Caso contrário, o fracasso é inevitável e os prejuízos para a sociedade, enormes.

14 EVANS, Peter. *Autonomia e Parcerias: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

15 RAUCH, James. E. & EVANS, Peter B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75 (2000) 49 –71. Ver, também, DAHLSTRÖM, C; LAPUENTE, V. & TEORELL, J. (2011) Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration. QoG WORKING PAPER SERIES 2010:6. THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE - Department of Political Science. University of Gothenburg, July 2011.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br