

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Ana Luísa Perdigão Moreira

**UM ESTUDO SOBRE A ADEQUAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO SEPLAG/ SEDS Nº.
08/2013, PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE AGENTES DE SEGURANÇA
PENITENCIÁRIOS, AO PERFIL PROFISSIONAL EXIGIDO PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DE MINAS GERAIS**

BELO HORIZONTE
2017

Ana Luísa Perdigão Moreira

**UM ESTUDO SOBRE A ADEQUAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO SEPLAG/ SEDS Nº.
08/2013, PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE AGENTES DE SEGURANÇA
PENITENCIÁRIOS, AO PERFIL PROFISSIONAL EXIGIDO PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DE MINAS GERAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Mestre Ana Luiza Gomes de Araújo

Belo Horizonte

2017

M838e Moreira, Ana Luísa Perdigão.
Um estudo sobre a adequação do concurso público SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013, para provimento de cargos de agentes de segurança penitenciários, ao perfil profissional exigido pela administração pública de Minas Gerais / Ana Luísa Perdigão Moreira. – 2017.
[3], 140 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araújo
Bibliografia: f. 107-113

1. Servidor público – Minas Gerais. 2. Concurso público – Minas Gerais. 3. Recrutamento – Minas Gerais. I. Araújo, Ana Luiza Gomes de. II. Título.

CDU 35.08(815.1)

Ana Luísa Perdigão Moreira

**UM ESTUDO SOBRE A ADEQUAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO SEPLAG/ SEDS Nº.
08/2013, PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE AGENTES DE SEGURANÇA
PENITENCIÁRIOS, AO PERFIL PROFISSIONAL EXIGIDO PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DE MINAS GERAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Professora Mestre Ana Luiza Gomes de Araújo, orientadora, Fundação João Pinheiro

Professora Doutora Kamila Pagel de Oliveira, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Professora Adriana Kely de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, que me acompanhou durante essa caminhada, compreendeu meus momentos de estresse e foi sempre luz na minha vida. Em especial, minha mãe por buscar me fazer feliz todos os dias; minha irmã por ser minha metade e por todo carinho e conforto que me ofereceu e meu pai por acreditar no meu potencial. Agradeço também a Deus por ter colocado as melhores pessoas no meu caminho, para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço minha avó Silvia, minha grande professora de português, que, com certeza, se orgulha de mim aonde estiver, e minha avó Ana por ser o significado de viver a vida cheia de graça. Agradeço aos meus tios, tias, primos e primas, por me apoiarem e confiarem na minha capacidade.

Agradeço meus amigos do colégio, que vibram com meu sonho desde o vestibular e foram presentes nos momentos de luta e de glória. Nai, Luh, Gui e Best essa conquista é de vocês também.

Agradeço aos amigos da faculdade, em especial ao 33 CSAP e à Comissão mais linda do Brasil, por terem compartilhado as angústias dos prazos, as loucuras dos trabalhos, mas também as vitórias e as alegrias. Agradeço, principalmente, minha amiga Laura, por ter me levado para a maior aventura e ser símbolo de gratidão. Agradeço também à Consultoria João Pinheiro Jr., pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional que me proporcionou, e os RHtos, pelos anos de parceria, amizade e felicidade.

Agradeço aos colegas de trabalho da DCPFT, por terem estendido a mão para mim e me ensinado muito e às pessoas que se disponibilizaram a participar das entrevistas. Agradeço também todos os mestres da Fundação João Pinheiro por todo o conhecimento e *ethos* público que me transmitiram.

Por fim, agradeço, especialmente, minha orientadora, Ana Luiza, por toda a disponibilidade, pelas dicas, por sempre me colocar para cima e por acreditar no trabalho. Sem você eu não teria ido tão longe.

Muito obrigada!

“Gente grande de verdade sabe que é pequena e por isso cresce. Gente muito pequena acha que já é grande e único modo dela crescer é diminuindo outra pessoa”

Mário Sergio Cortella

RESUMO

O presente trabalho discute a qualidade dos instrumentos de avaliação dos candidatos utilizados no concurso público SEPLAG/ SEDS nº 08/2013 para o cargo de agente de segurança penitenciário – ASP. Em um cenário em que a maior parte dos serviços prestados pela Administração Pública depende unicamente dos Recursos Humanos e que a demanda dos cidadãos por serviços públicos de qualidade em todas as áreas só cresce, torna-se imprescindível a adequada provisão e alocação da mão-de-obra, principalmente dos agentes de segurança penitenciários, visto que tal carreira tem um papel primordial na garantia da ordem e da segurança no interior dos estabelecimentos penais, sendo a representação da justiça e do Estado nesses locais. Desse modo, o objetivo geral desse trabalho é analisar a adequação dos instrumentos de avaliação do certame SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013 ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais e à legislação para o cargo de agente de segurança penitenciário. Esta é uma pesquisa de natureza descritiva de caráter qualitativo e quantitativo, em que foram usadas as seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados encontrados demonstram que o concurso público analisado está em conformidade com às legislações, principalmente com a Lei Estadual nº 14.695, que cria a carreira de ASP. Entretanto, esse processo de seleção, de modo geral, não consegue avaliar a questão das aptidões e habilidades do cargo, o que compromete o recrutamento do perfil mais adequado à carreira de agente de segurança penitenciário. Além disso, foi verificada a existência de diversos elementos da indústria concurseira no certame SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, o que leva a conclusão de que tal concurso recrutou os mais habilidosos, competentes e aptos a fazer a prova, os chamados concurseiros, e não os profissionais mais aptos para o cargo de ASP. Logo, conclui-se que a Administração Pública ainda tem muito que avançar no sentido de construir um processo seletivo que consiga recrutar os indivíduos mais adequados para determinado cargo e que não tenham como motivação única, no momento de prestar um concurso público, a garantia de um emprego estável e com valores de vencimentos básicos altos.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento da Força de Trabalho no Setor Público, Agente de Segurança Penitenciário, Concurso Público, Instrumentos de Avaliação de Candidatos.

ABSTRACT

This paper discusses the quality of the evaluation instruments of the candidates used in the public tender SEPLAG / SEDS nº 08/2013 for the position of prison security agent - PSA. In a scenario in which most of the services provided by the Public Management depend solely on Human Resources and that the demand of citizens for quality public services in all areas only grows, it is essential the provision and allocation of labor. This is more important for prison security agents, because this career plays a major role in guaranteeing order and security within penal establishments, representing the justice and the State in those places. Thus, the general objective of this paper is to analyze the adequacy of the evaluation tools of the SEPLAG / SEDS contest nº 08/2013 to the professional profile required by the Minas Gerais Public Management and the legislation for the position of penitentiary security agent. This is a descriptive research of a qualitative and quantitative nature, in which the following techniques were used: bibliographic research, documentary research and semi-structured interviews. The results show that the public tender analyzed complies with the legislation, mainly with State Law nº 14.695, which creates the PSA career. However, this selection process, in general, cannot assess the skills and abilities of the position, which compromises the recruitment of the profile most appropriate for the career of a prison security agent. In addition, it was verified the existence of several elements of the concurrent industry in the contest SEPLAG / SEDS nº. 08/2013, which leads to the conclusion that such a competition recruited the most skilled, competent and able to take the test, the so-called competitors, not the professionals most apt for the position of PSA. Therefore, it is concluded that the Public Management still has much to advance in order to build a selective process that manages to recruit the most suitable individuals for a position and that do not have as a single motivation, at the moment of offering a public tender, the guarantee of a stable job with high basic salary values

KEY WORDS: Workforce Planning at the Public Sector, Penitentiary Security Agent, Public Tender, Candidate Evaluation Tool

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADI – Avaliação de Desempenho Individual

AED – Avaliação Especial de Desempenho

APAC – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado

ASP – Agente de Segurança Penitenciário

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

EC – Emenda Constitucional

EPE – Escritório de Prioridades Estratégicas

IBFC – Instituto Brasileiro de Formação e Capacitação

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MG – Minas Gerais

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

PAN – Penitenciária Agrícola de Neves

PC – Polícia Civil

PFT – Planejamento da Força de Trabalho

RH – Recursos Humanos

RISP – Região Integrada de Segurança Pública

SCPRH – Superintendência Central de Política de Recursos Humanos

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEJDH – Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SESP – Secretaria de Estado da Segurança Pública

SIGECOP – Sistema de Gestão de Concursos Públicos

SINDASP – Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária

SISAP – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAPI – Subsecretaria de Administração Prisional

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Vencimento básico da carreira de Agente de Segurança Penitenciário – MG em 2017

Tabela 2: As etapas do Concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Titulação/ Salário

Gráfico 2: Fases/ Salário

Gráfico 3: Evolução da duplicidade de gestão (Polícia Civil e SUAPI) ao longo de uma década em Minas Gerais (2003-2013)

Gráfico 4: Evolução dos gastos com Segurança Pública ao longo de uma década em Minas Gerais (2003-2013)

Gráfico 5: Evolução no quantitativo de ASPs efetivos e contratados em Minas Gerais

Gráfico 6: Avaliação da formação para ingresso no sistema penitenciário

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Ideologias Acadêmica, Profissional e Concurseira

Quadro 2: Etapas do Instrumento Convocatório SRHU/SEDS nº 028/2013

Quadro 3: Estrutura da Carreira de Agente de Segurança Penitenciário

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Vínculos existentes no setor público

Figura 2: Subsistemas de gestão de recursos humanos

Figura 3: Macroprocesso de admissão de pessoal no setor público

Figura 4: Ciclo da Gestão do Desempenho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AGENTES PÚBLICOS.....	17
2.1 Servidores públicos	20
2.2 Regimes Jurídicos	26
3 RECRUTAMENTO E SELEÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	31
3.1 Planejamento da força de trabalho.....	31
3.2 Ingresso no setor público.....	37
4 CONCURSO PÚBLICO	43
4.1 Definições e princípios do concurso público.....	43
4.2 Histórico do concurso público no Brasil.....	48
4.3 Ideologia Concurseira.....	54
4.4 Desafios e aprimoramentos do concurso público.....	60
5 METODOLOGIA	67
6 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO EM MINAS GERAIS	71
7 ANÁLISE DE RESULTADOS	79
7.1 Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos	79
7.2 Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos	81
7.3 Subsistema da Organização do Trabalho	88
7.4 Subsistema de Gestão do Emprego.....	91
7.5 Subsistema de Gestão do Desempenho	95
7.6 Subsistema de Gestão da Compensação	96
7.7 Subsistema de Gestão do Desenvolvimento	98
7.8 Subsistema de Gestão das Relações Humanas e Sociais.....	101
8 O CONCURSO PÚBLICO SEPLAG/SEDS nº. 08/2013.....	109
8.1 O planejamento do concurso público SEPLAG/SEDS nº. 08/2013	109
8.2 Os candidatos.....	119
8.3 A execução do concurso público SEPLAG/SEDS nº. 08/2013.....	121
8.4 A adequação do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013	124
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista.....	142

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101/ 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que os estados poderão destinar até 60% da Receita Corrente Líquida para a despesa com pessoal. Dada a alta porcentagem prevista para esse tipo de gasto, nota-se a importância que a despesa total com pessoal possui dentro dos gastos do governo. Isso se justifica uma vez que a maior parte dos serviços prestados pelo Estado depende unicamente das ações de pessoas, ou seja, elas são imprescindíveis para administrar os recursos patrimoniais, logísticos e financeiros e dar andamento aos projetos e programas instituídos. Ademais, os processos internos ainda são pouco informatizados e automáticos, demandando muita mão-de-obra e fazendo com que a gestão de pessoas ganhe cada vez mais destaque. Além disso, é crescente a demanda dos cidadãos por serviços públicos de qualidade em todas as áreas de atuação do Estado.

Essa questão é ainda mais crítica na área de Segurança Pública, uma vez que grande parte da responsabilidade da gestão, implementação e financiamento das políticas públicas dessa esfera recai sobre os governos estaduais, ficando a cargo da União somente o policiamento das fronteiras e o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas, bem como o patrulhamento das rodovias federais, e dos municípios as ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras, e da criação da guarda municipal. Desse modo, é imprescindível que a adequada provisão e alocação de recursos humanos seja prioridade do Estado, principalmente no campo da Segurança Pública, gerando, por conseguinte, a otimização dos outros recursos e garantindo a execução das tarefas de forma eficiente e transparente.

Portanto, faz-se necessário que o Estado tenha o processo de Planejamento da Força de Trabalho bem consolidado, visando a adequação do quantitativo de pessoal e do perfil de profissional que irá compor essa força de trabalho. Além disso, dado que esse processo está intimamente ligado ao concurso público, uma vez que o certame é o principal modo de ingresso no serviço público, fica evidente a importância da instituição do concurso público no provimento dos cargos efetivos e empregos públicos do estado de Minas Gerais. Desse modo, é preciso que a administração amplie suas preocupações em relação a esse instrumento, buscando sempre aprimorá-lo e modernizá-lo para que o certame se adeque às mudanças gerenciais sofridas na Administração Pública ao longo dos anos. Logo, se no passado era importante apenas realizar os concursos públicos para o provimento de cargos efetivos, hoje,

tornou-se necessário que o Estado seja capaz de selecionar as pessoas mais aptas para assumir as responsabilidades específicas dos cargos, identificando as habilidades e competências exigidas por eles.

Ademais, levanta-se a hipótese de que um dos gargalos, no que se refere à prestação de modo insatisfatório de serviços públicos, pode estar relacionado às dificuldades enfrentadas nos processos de recrutamento e seleção de pessoal, os quais acabam por não recrutar as pessoas que demonstrem ter perfil compatível e, sim, aqueles que acertam mais questões na prova do concurso público. Esse pressuposto está relacionado com a indústria concurseira¹, que será melhor trabalhada nos capítulos seguintes. Por fim, ressalta-se que a Administração Pública, ao selecionar um perfil pouco adequado para o cargo em questão, amplia as chances das tarefas e atividades serem executadas de modo insatisfatório e aumenta o risco de fazer mal-uso do orçamento público. Destaca-se, assim, que é preciso que o Estado busque selecionar os indivíduos mais aptos para determinadas funções e não apenas ofertar as vagas.

Por conseguinte, dada a relevância da gestão estratégica de pessoas e do fato de que a realidade social brasileira demanda dos operadores da área de Segurança Pública cada vez maiores níveis de humanização do atendimento aos apenados, constitui-se como tema do presente trabalho: um estudo sobre a adequação do concurso público SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013, para provimento de cargos de agentes de segurança penitenciários, ao perfil profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais.

A escolha por analisar a carreira de agente de segurança penitenciário e o concurso em questão se deu por diversos fatores. Entre eles pode-se citar as características do certame para esse cargo, o qual inclui muitas etapas, e as peculiaridades da carreira, quanto aos aspectos do ambiente de trabalho e dos conflitos internos. Além disso, é relevante salientar a importância que tal carreira tem na garantia da ordem e da segurança no interior dos estabelecimentos penais, sendo a representação da justiça e do Estado nesses locais. Por fim, devido a essa relevância dos agentes dentro do ambiente prisional, eventuais falhas no

¹ O conceito de indústria concurseira é apresentado por Fernando et al. (2014), na pesquisa realizada em parceria da FGV Direito Rio e da UFF à chamada formulada pela SAL/MJ e pelo PNUD em torno do seguinte tema: “processos de seleção para a contratação de funcionários públicos”. De acordo com esse autor, tal expressão é baseada na tautologia segundo a qual os certames recrutam os mais habilitados, competentes e aptos a fazê-los. Sendo assim, ao invés do Estado recrutar os profissionais mais aptos para determinado cargo, acaba-se selecionando os “concurseiros”, aqueles que só se interessam por decorar “a letra da lei”, ter por jurisprudência dominante a do tribunal que está recrutando, concordar com a corrente doutrinária a que pertencem os membros da banca e seguir a carreira cujo certame conseguir passar primeiro.

recrutamento e seleção destes profissionais pode acarretar em problemas de ordem social e institucional, o que torna prioritário o debate acerca do aprimoramento dos processos relacionados à seleção, por meio de concursos públicos, desses profissionais.

Desse modo, o trabalho discutirá questões relacionadas aos concursos públicos, especificamente para a carreira de agente de segurança penitenciário, buscando responder a seguinte questão: o concurso público SEPLAG/SEDS nº 08/2013 para o cargo de agente de segurança penitenciário de Minas Gerais se demonstrou adequado ao perfil de profissional apropriado exigido pela administração pública de Minas Gerais e às atribuições previstas nas legislações? Salienta-se, ainda, que existe pouca literatura a respeito do tema em questão. Dessa maneira, o presente estudo trará muitas contribuições à luz da questão dos concursos públicos, principalmente para a carreira de agente de segurança penitenciário.

Destarte, foi estabelecido como objetivo geral do trabalho a analisar a adequação dos instrumentos de avaliação do certame SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais e à legislação para o cargo de agente de segurança penitenciário. Para alcançar tal meta, foram estipulados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a carreira de agente de segurança penitenciário em Minas Gerais pela ótica dos Sete Subsistemas de Recursos Humanos;
- b) Apreçar o Edital de seleção SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 de 06 de dezembro de 2013 para o cargo de agente de segurança penitenciário no estado de Minas Gerais;
- c) Verificar as percepções dos gerentes de Recursos Humanos em relação à qualidade dos instrumentos de avaliação utilizados no concurso público para adequada seleção de profissionais e analisa-las de forma comparativa;
- d) Analisar de forma comparativa as entrevistas feitas, no que se refere ao cargo de agente de segurança penitenciário, com as previsões editalícias e legais a respeito da carreira em questão e com as características da carreira;
- e) Apurar a existência ou não de elementos da indústria concurseira no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

O trabalho foi dividido em nove seções, sendo esta introdução a primeira delas. A segunda seção conceitua o que são os agentes públicos, dando um maior destaque aos servidores públicos, e detalha os regimes jurídicos existentes e como eles se relacionam com as diferentes categorias de servidores públicos. Já na terceira seção, há uma revisão de literatura sobre o recrutamento de pessoas no setor público. Aborda-se os sete Subsistemas de Recursos Humanos, dando um maior foco ao planejamento da força de trabalho e ao

ingresso na Administração Pública. A sessão quatro apresenta o principal instrumento de ingresso no setor público para os cargos e empregos públicos: o concurso público. Assim, nela são discorridas sobre as definições, princípios e histórico do certame, bem como sobre a ideologia concursária e os principais desafios e aprimoramentos do concurso público. Na quinta seção, por sua vez, há a descrição da metodologia utilizada na realização da pesquisa, em que foi evidenciado o tipo de pesquisa empregado.

Na sexta sessão é caracterizado o sistema penitenciário de Minas Gerais, trazendo um pouco do seu surgimento até a forma como ele é estruturado atualmente. Já a sessão sete fará uma breve introdução acerca do histórico e das legislações da carreira de agente de segurança penitenciário. Ademais, essa carreira será analisada sob a ótica dos sete Subsistemas de Recursos Humanos. Na sessão oito, por sua vez, serão apresentados os resultados obtidos por meio das entrevistas realizadas com gestoras de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. Por fim, na última seção, serão apresentadas as considerações finais do estudo.

2 AGENTES PÚBLICOS

O Estado, para realizar diversas atividades, serviços e obras para a população, necessita de um robusto corpo de profissionais, com as mais variadas funções, formações e vínculos. Nas organizações públicas, que são predominantemente prestadoras de serviços, as pessoas têm grande importância e papel central no desempenho das atividades, tendo em vista que o setor público possui utilização intensiva dos recursos humanos (OLIVEIRA, 2009). Dessa maneira, buscando diferenciar essa mão de obra, convencionou-se denominar os recursos humanos que compõem o setor público de Agentes Públicos.

“Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).”. (DI PIETRO, 2013, p. 585). Meirelles (2005, p. 71), por sua vez, parece ampliar a noção do conceito ao destacar a questão da permanência ou não do indivíduo na prestação do serviço para o Estado: “são todas as pessoas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”. José dos Santos Carvalho Filho corrobora com essa visão ao ressaltar em sua conceituação a expressão “a qualquer título”:

Agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõe, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da administração: órgãos, agentes e funções. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 18).

A partir do que foi apresentado, percebe-se a abrangência do sentido da expressão agentes públicos, visto que envolve tanto aqueles servidores efetivos quanto os contratados temporariamente. Além disso, esse conceito alcança todos os agentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de qualquer dos Poderes dessas pessoas federativas, das suas autarquias, das fundações públicas e privadas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, dos delegados de serviços públicos e demais particulares que atuem em colaboração com o Poder Público. Ressalta-se que esses agentes representam a vontade do Poder Público, a qual é imputada ao Estado, porém, só pode se fazer presente por meio de pessoas físicas que atuam em seu nome. Para tal, o agente público é investido de necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições, poder este que há de ser utilizado normalmente pelos agentes, de acordo com o que a lei lhes confere. Dessa forma, é imprescindível que os agentes cumpram com os Princípios Administrativos, tanto os expressos em Constituição, em seu artigo 37, (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) quanto os implícitos (supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços

públicos, segurança jurídica, precaução). Ademais, os agentes devem cumprir com os deveres dos administradores públicos, agindo sempre de maneira ética e transparente.

A Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92, por meio do artigo 2º, buscou normatizar o conceito de agentes públicos:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (Lei nº 8.429, 1992, p. 1)

Entretanto, mesmo após a conceituação estar contida em uma Lei, a ideia de agente público ainda é tratada de modo muito amplo. Por isso, faz-se necessário diferenciar a gama de tipologias, as quais permitem classificar os agentes públicos. Na visão de Bandeira de Mello (2013), a qual se mostra bastante clara e abrangente, tem-se:

- a) Agentes políticos;
- b) Servidores públicos;
- c) Particulares em colaboração com o Poder Público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013) inclui também os militares como um outro grupo dentro das classificações de agentes públicos. Segundo a autora, até a Emenda Constitucional nº18/98 os militares eram tratados como “servidores militares”. A partir dessa Emenda, excluiu-se, em relação a eles, a denominação de servidores, o que significa ter de incluir, na classificação apresentada, mais uma categoria de agente público, ou seja, a dos militares. Todavia, conceitualmente, não há distinção entre os servidores civis e os militares, a não ser pelo regime jurídico, parcialmente diverso, apesar das duas categorias abrangerem pessoas físicas vinculadas ao Estado por vínculo de natureza estatutária. Por isso, só se aplicam aos militares as normas referentes aos servidores públicos quando houver previsão expressa. Dessa forma, os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, *caput*, e § 3º, da Constituição) – e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos. (Di Pietro, 2013).

Além disso, Di Pietro (2013) coloca em pauta a dificuldade na conceituação do termo agente político, afirmando não haver uniformidade de pensamento entre os doutrinadores. Para Hely Lopes Meirelles (2005), agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por

nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Assim, estão inclusos nessa categoria tanto os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, eleitos e legitimados pelo voto popular, quanto seus auxiliares diretos (Ministros e Secretários) e os membros que compõe o Poder Legislativo, a Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário. Bergue (2010) também compartilha dessa mesma visão, afirmando que:

Os agentes políticos são os componentes do governo em seus primeiros escalões, podendo-se citar como exemplos os Chefes de Executivo (presidente, governador e prefeito) e seus imediatos (ministros e secretários); membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores); membros do Judiciário (ministros, juízes e desembargadores), do Ministério Público (promotores e procuradores de justiça), do Tribunal de Contas (ministros, conselheiros e auditores substitutos. (BERGUE, 2010, p. 20).

Mello (2013), por sua vez, adota um conceito mais restrito:

Agentes Políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõe o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado. (MELLO, 2013, p. 248)

Assim, para o autor, devem ser considerados agentes políticos apenas aqueles cargos cuja forma de investidura é a eleição - Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Senadores, Deputados Estaduais e Federais e os Vereadores - e seus respectivos auxiliares imediatos: Ministros e Secretários das diversas pastas, cuja forma de ingresso é mediante a livre escolha do Chefe do Executivo e a de provisão em cargo público se dá mediante nomeação.

Na perspectiva de Di Pietro (2013), a última classificação é a preferível, visto que a ideia de agente político está ligada indissociavelmente à de governo e à de função pública, a primeira dando ideia de órgão e a segunda de atividade. Por fim, ela reitera que são, portanto, agentes políticos, aqueles que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos.

O conceito de particulares em colaboração com o Poder Público, por sua vez, abrange pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Segundo Carvalho Filho (2015), como informa o próprio nome, tais agentes, embora sejam particulares, executam certas funções especiais que podem se

qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado. Assim, pode-se citar como exemplos:

- a) Delegação: situação que ocorre com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, como os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, os quais, apesar da ausência do vínculo empregatício, são fiscalizados pelo Poder Público. Logo, a remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas pelos terceiros usuários do serviço. (DI PIETRO, 2013).
- b) Requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções relevantes, como é o caso dos jurados convocados para serviço eleitoral. Esses não têm vínculo empregatício e não recebem remuneração.
- c) Gestores do negócio: espontaneamente assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente, etc. (DI PIETRO, 2013).

Após essa breve introdução acerca dos agentes públicos, dar-se-á um maior enfoque aos servidores públicos, uma vez que o agente de segurança penitenciário, principal objeto de estudo desse trabalho, está abarcado dentro dessa categoria. Entretanto, é muito importante que haja entendimento do robusto corpo de profissionais que compõe o Estado.

2.1 Servidores públicos

Os servidores públicos “são pessoas prestadoras de serviço ao ente estatal, com quem mantêm um vínculo laboral, de onde decorre a correspondente remuneração paga aos cofres públicos”. (BERGUE, 2010, p. 20). Na visão de Carvalho Filho (2015), servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. Eles podem ser classificados em três subgrupos:

- a) Servidores estatutários;
- b) Empregados públicos;
- c) Servidores temporários.

Os servidores estatutários são aqueles sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos. Tais servidores públicos estatutários possuem uma relação jurídica de trabalho disciplinada por diplomas legais específicos, denominados de estatutos, aonde estão previstas todas as regras que incidem sobre a relação jurídica, direitos e deveres dos

servidores e do Estado. Os estatutos são modificáveis unilateralmente pelo Estado, desde que respeitados os direitos já adquiridos. Para Minas Gerais a lei que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis é a Lei 869, de 05 de setembro de 1952. De acordo com essa legislação:

Art. 2º - Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º - Cargo público, para os efeitos deste estatuto, é o criado por lei em número certo, com a denominação própria e pago pelos cofres do Estado. (Lei nº 869, 1952, p. 1)

Desse modo, a relação estatutária não tem natureza contratual. Uma vez nomeados, os servidores ingressam numa relação jurídica previamente definida, à qual se submetem com a posse. Sendo assim, não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se tratam de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes. (DI PIETRO, 2013).

Como já dito anteriormente, os servidores estatutários são aqueles que possuem um cargo público.

Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 633).

Já Mello (2013), parece adotar uma visão mais ampla sobre a questão. Para ele, são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, criadas por lei, que define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração. Dentro da categoria de cargos públicos existe a distinção entre os cargos vitalícios, de provimento efetivo e de provimento em comissão.

Os cargos vitalícios são aqueles que oferecem a maior garantia de permanência a seus ocupantes. Somente por meio de processo judicial, como regra, podem os titulares perder seus cargos (art. 95, I CF). Os cargos de provimento efetivo são aqueles que se revestem de caráter de permanência e que proporcionam segurança a seus titulares após os mesmos adquirirem estabilidade² (CARVALHO FILHO, 2015). As atribuições gerais dos cargos de provimento efetivo são instituídas por lei, podendo haver regulamentação de

² A Constituição Federal de 1988 definiu no art. 41 que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

atribuições específicas por decreto. Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil ainda ressalta em seu artigo 37, inciso II, que o ingresso nos cargos de provimento efetivo depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos

Os cargos de provimento em comissão, também conhecidos como cargos comissionados, segundo Carvalho Filho (2015), são de ocupação transitória e destinam-se à chefia, direção e assessoramento, conforme expressa previsão do artigo 37, inciso V, da CR/88.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

V - **as funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições **de direção, chefia e assessoramento**. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Desse modo, seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Portanto, a natureza desses cargos impede que seus titulares adquiram estabilidade. Desse modo, como a nomeação dispensa aprovação em concurso público, sua exoneração é despida de qualquer formalidade especial, ficando a critério da autoridade nomeante (CARVALHO FILHO, 2015).

Por sua vez, a categoria de empregados públicos, chamados também de servidores públicos trabalhistas ou celetistas são aqueles contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público. Dessa forma, a relação estabelecida entre eles e a Administração Pública é de natureza contratual. Seu regime básico, portanto, é o mesmo que se aplica à relação de emprego no campo privado, com as exceções, é lógico, pertinentes à posição especial de uma das partes – o Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2015). Ainda de acordo com este autor, o regime trabalhista é caracterizado pela unicidade normativa, já que suas normas reguladoras se encontram todas em um único diploma legal, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Di Pietro também adverte para essa questão:

Embora sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho, essa categoria se submete a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição. (DI PIETRO, 2013, p. 588).

Assim, os servidores das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações privadas que se caracterizarem como exploradoras de atividades econômicas devem ser regidos pela legislação trabalhista. Essa é uma exigência constitucional, prevista

no artigo 173, § 1º da CF/88. Já para as demais pessoas jurídicas de direito privado, aplica-se o regime celetista por ser o mais adequado à sua natureza.

Logo, conforme foi possível perceber, o que distingue o emprego público do cargo público é o tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado. O empregado público tem vínculo contratual sob a regência da CLT, enquanto o ocupante de cargo público tem vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos.

Por fim, têm-se os servidores temporários os quais, segundo Carvalho Filho (2015), se configuram como um agrupamento excepcional dentro da categoria geral dos servidores públicos. Isso porque os contratados temporários exercem funções em caráter temporário, mediante um regime jurídico especial, a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação. Na definição legal geral, as contratações temporárias são aquelas que objetivam atender a uma necessidade temporária de excepcional interesse público, estando prevista no inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, não exigindo, necessariamente, concurso público (SILVA et al., 2012). Em Minas Gerais, as contratações temporárias foram regulamentadas pela Lei nº 18.185 de junho 2009 e pelo Decreto Estadual nº. 45.155 de agosto de 2009. Essa lei, no parágrafo único do artigo 1º e nos artigos 2º e 3º, discorre sobre quais são as situações que podem ser classificadas como de excepcional interesse público e como deve se dar a contratação nesses casos:

Art. 1º – Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da administração direta do Poder Executivo, suas autarquias e fundações poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, nas condições e nos prazos previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Para fins da contratação a que se refere o caput, entende-se como de excepcional interesse público a situação transitória que demande **urgência na realização ou na manutenção de serviço público essencial ou aquela em que a transitoriedade e a excepcionalidade do evento não justifiquem a criação de quadro efetivo.**

Art. 2º Consideram-se hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins de contratação temporária nos termos desta Lei:

(...)

V - número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação, ficando a duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público subsequente; e

(...)

Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito na forma de regulamento, mediante **processo seletivo simplificado,**

sujeito a ampla divulgação prévia, inclusive no órgão oficial de imprensa do Estado. (Lei nº 18.185, 2009, p. 1, grifo nosso)

Desse modo, observa-se que a Lei, apesar de especificar que a contratação se dará por processo seletivo simplificado, deixa diversas brechas ao não explicar como deve ser a forma desse processo. Para Alexandrino e Paulo (2007), esta seria mais uma possibilidade de exceção à regra do concurso público para ingresso no serviço público, visto que, apesar de a Constituição não ter definido o que seria esse “processo seletivo público”, sem dúvida, para os autores, este não equivalia ao concurso de provas ou de provas e títulos - o que talvez indique a intenção de um mecanismo menos complexo que o concurso público. A visão de Mello sobre o assunto também corrobora com esse ponto de vista:

Ninguém sabe exatamente o que seja „processo seletivo público“. Esta expressão surgiu para designar, no passado, o concurso efetuado para admissão a empregos (isto é, quando se tratava de cargos a serem providos). Hoje, como se viu, a Constituição exige concurso público tanto para cargos quanto para empregos. Tais procedimentos eram mais céleres, menos burocratizados que o costumeiro nos concursos públicos, mas é impossível precisar com rigor quais as diferenças, em relação a eles, suscetíveis de serem aceitas sem burla ao princípio da impessoalidade. (MELLO, 2013, p. 285)

Além disso, uma questão ainda mais preocupante é que, não raro, observa-se casos em que a contratação temporária se transforma em uma abertura para a não realização do concurso público e de um real planejamento da força de trabalho, contrariando a vedação de servidores temporários para o exercício de funções permanentes. Durante o desenvolvimento desse estudo de caso, será abordado que a Secretaria de Estado de Defesa Social, no período de 2012 e em outros períodos, lançou mão das contratações temporárias sob argumentos, que, no cerne, se configuram como brechas à realização dos certames³. Essa atitude contraria um dos princípios básicos da contratação temporária, defendido por Meirelles (2012, p. 500), o qual afirma que “é imprescindível que o serviço se revista do caráter da temporariedade, o que afasta aqueles que devem ser destinados aos cargos efetivos”. Dessa maneira, será coletada a opinião dos gestores de Recursos Humanos a respeito da contratação temporária dos agentes de segurança penitenciários.

Por fim, conforme explica Silva et al. (2012), apesar da existência dos vínculos até então mencionados, diversas vezes a Administração precisa de profissionais especializados para execução de atividades específicas que não se inserem no rol de atribuições desempenhadas por titulares de cargos efetivos, comissionados, empregados públicos ou contratados temporariamente. Assim, emergem os prestadores de serviços terceirizados,

³ Esse tema será retomado mais detalhadamente no capítulo que tratará sobre o contexto da segurança pública e da Secretaria de Estado de Defesa Social em Minas Gerais.

pertencentes a instituições contratadas por meio de procedimento licitatório instituído pela Lei Federal nº 8.666/93, para execução de atividades ou projetos previamente definidos. Nesse caso, a relação de emprego é estabelecida entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o Estado. Ainda sobre os terceirizados, Resende (2014) explica que:

Desde o Decreto-Lei nº 200, de 1967, é incentivada a terceirização de atividades de apoio (executivas) da Administração. Logo, trata-se de terceirização de atividades- meio. A previsão legal consta do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. (...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Logo, conclui-se que a força de trabalho do setor público é composta, em geral, por profissionais exercendo cargos de provimento efetivo, cargos de provimento em comissão, empregos públicos, contratações por tempo determinado e particulares em colaboração com o Poder Público (prestadores de serviços). A figura seguinte retrata de forma resumida toda essa mão de obra:

Figura 1: Vínculos existentes no setor público



Fonte: SILVA *et al.*, p. 9

O presente trabalho se debruçará, na seção do estudo de caso, sobre as questões referentes aos cargos efetivos, com foco único na carreira de agente de segurança penitenciário. No entanto, será preciso compreender como a questão das inúmeras contratações temporárias realizadas anteriormente ao ano de 2012 afetou o planejamento da força de trabalho, que culminou na realização dos concursos públicos de agosto de 2012 e de dezembro de 2013. Ademais, na próxima seção, serão detalhados os regimes jurídicos existentes e como eles se relacionam com as diferentes categorias de servidores públicos.

2.2 Regimes Jurídicos

A importância de compreender os regimes jurídicos está no fato de que é a partir deles que todas as relações jurídicas serão reguladas, ou seja, ele determina o *modus operandi* entre o Estado e a sua força de trabalho. Segundo, Carvalho Filho (2015, p. 620) “Regime Jurídico é o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica. Do regime jurídico se originam diversos direitos e deveres para os servidores públicos”. A seguir, dar-se-á destaque ao Regime Jurídico Estatutário, uma vez que é esse o regime ao qual os agentes de segurança penitenciários efetivos estão submetidos. Porém, apenas para contextualização, serão explicados os outros tipos de regime.

O Regime Estatutário é a relação jurídica que se caracteriza a partir de um conjunto de regras que regulam a relação laboral entre o servidor estatutário e a Administração Pública.

(CARVALHO, 2015). Desse modo, tal regime é marcado principalmente por um Estatuto, em forma de Lei. Assim, todo o ente da federação, que adote o regime estatutário para os seus servidores, deve ter lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. É importante ressaltar que a relação estatutária se caracteriza pela pluralidade normativa. Sendo assim, há estatutos funcionais federal, estaduais, distritais e municipais, cada um deles autônomo em relação aos demais. Contudo, em alguns casos, o município acaba adotando o estatuto do próprio estado para os servidores municipais. Se assim for, a adoção do regime deve ter sido autorizada em lei municipal, considerando-se que esta, em última instância, repetiu todas as normas da lei estatutária do correspondente estado. (CARVALHO FILHO, 2015). Por fim, cabe salientar que todos os servidores de um mesmo estado, por exemplo o de Minas Gerais, estão submetidos ao mesmo estatuto, o Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

Para além do estatuto, há outras regras de carácter organizacional que podem estar previstas em atos administrativos, como decretos, portarias, circulares, etc. Todavia, as regras básicas devem ser de natureza legal. Ademais, é válido realçar que o Estatuto se submete aos mandamentos contidos na Constituição Federal. Dessa maneira, pode-se afirmar que, na visão de Carvalho Filho (2015), para o regime estatutário há um regime constitucional superior, um regime legal contendo a disciplina básica sobre a matéria e um regime administrativo de carácter organizacional. Di Pietro (2013), corrobora com essa visão e ainda defende que além da pluralidade normativa, tal regime também apresenta como característica marcante o fato de que a natureza desse vínculo entre o servidor público estatutário e o Estado não é de natureza contratual, mas, sim, de direito público, na medida em que inexistente contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário⁴. Assim, de acordo com Carvalho Filho (2015), nesse tipo de relação jurídica não contratual, a conjugação de vontades que conduz à execução da função pública leva em conta outros fatores tipicamente de direito público,

⁴ Apesar de grande parte dos autores entenderem que o Regime Estatutário é o mais adequado para regular a relação entre Estado e os servidores públicos, Luísa Cristina Pinto e Netto acredita que o vínculo unilateral estatutário é inadequado e insuficiente como modelo de disciplina para a função pública. O principal argumento utilizado pela autora é que o Regime Estatutário, o qual coloca o Estado como a única parte detentora do poder, está em desacordo com a configuração democrática do Estado brasileiro. “O componente democrático, presente no caso brasileiro por imposição constitucional expressa, aponta contrariamente a um modelo estatutário em que normas que regem a relação entre agente-Estado são totalmente determinadas pelo Estado, seja por meio de leis, seja por meio de atos normativos infra legais, sem que se abra a possibilidade de participação dos agentes. A disciplina entre o vínculo agente-Estado não deve ser determinada, em sua integralidade, unilateralmente; seu regramento deve resultar em acordo voluntário das vontades das partes e não da imposição de uma delas à outra.”. (NETTO, 2005, p. 121). Por fim, a autora conclui que da mesma forma que os administrados devem ser vistos como cidadãos e não como objeto do poder, os agentes públicos também devem ser vistos como cidadãos e trabalhadores com direitos em face da Administração. Logo, no Estado Democrático de Direito, a via mais adequada seria a contratualização da função pública.

como o provimento do cargo, a nomeação, a posse e outros do gênero. Esses outros fatores serão trabalhados no próximo capítulo, o qual tratará do planejamento da força de trabalho e da provisão de mão de obra no serviço público.

Já o Regime Trabalhista, para Carvalho Filho (2015) é aquele constituído das normas que regulam a relação jurídica entre o Estado e seu servidor trabalhista. Tal regime também possui duas características, que se contrapõem às características do Regime Estatutário: unicidade normativa e relação jurídica de natureza contratual. A primeira diz respeito ao fato de o conjunto integral das normas reguladoras encontrar-se em um único diploma legal já citado – a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. O Estado atua como simples empregador, na mesma posição, pois, dos empregadores de modo geral. A segunda implica na celebração entre o Estado e seu servidor trabalhista de um efetivo contrato de trabalho com formas muito semelhantes às usadas para a disciplina das relações gerais entre capital e trabalho (CARVALHO FILHO, 2015). Ademais, ressalta-se que esse regime também é usado no caso dos empregados públicos, nas relações entre a Administração Pública e o respectivo servidor. A diferença é que, nesse caso, ele passa a se chamar Regime de Emprego Público.

O Regime Especial, por sua vez, visa disciplinar uma categoria específica de servidores: os servidores temporários. Dessa forma, ele deve atender a três pressupostos:

- 1) Determinabilidade temporal da contratação: os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado;
- 2) Temporariedade da função: os serviços prestados por esses servidores devem ter necessidade temporária.
- 3) Excepcionalidade do interesse público. Assim, esse regime só deve ser usado em situações excepcionais, previstas na Constituição, e não em situações administrativas comuns.

Sobre esse regime, Carvalho Filho (2015), ressalta que:

Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes, em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a legalidade do objetivo, não poder ter outro elemento mobilizar senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 629).

Por fim, convém tratar sobre o Regime Jurídico Único. Inicialmente, a Constituição de 1988 previu, na sua redação originária, regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas. Porém, a partir da EC 19/98, a

exigência deixou de existir, podendo cada esfera de governo instituir o regime estatutário ou contratual, além de que poderia conviver os dois regimes na mesma entidade ou no mesmo órgão.

Com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, cada esfera de governo ficou com liberdade para adotar regimes jurídicos diversificados, seja o estatutário, seja o contratual, ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (...), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como “atividades exclusivas de Estado”, conforme previsto no artigo 247 da Constituição, acrescido pelo artigo 32 da Emenda Constitucional nº 19/98. (DI PIETRO, 2013, p. 596)

Entretanto, em agosto de 2007, o STF decidiu, por meio da ADI 2.135/DF, suspender a vigência do artigo 39, *caput*, da CF, em sua redação dada pela EC nº 19/98. Assim, em decorrência dessa decisão, voltou a aplicar-se a redação original do artigo 39:

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL, 1998).

Dessa forma, conforme resume Alexandre e De Deus (2015), com o restabelecimento da redação originária do *caput* do art. 39 da CF/1988 (ADI 2135 MC/DF), nas pessoas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em suas autarquias e fundações públicas de direito público, o regime a ser adotado é o estatutário⁵. Porém, nos entes que, anteriormente à concessão da medida cautelar supracitada, houve a admissão de profissionais no regime de emprego público, existe a possibilidade de convivência entre o regime estatutário e o celetista, uma vez que o STF não adotou efeitos retroativos em sua decisão. Já nas pessoas de Direito Privado da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado) só se admite a subsistência de empregados públicos. Por fim, é necessário apontar uma última observação de Carvalho Filho (2015, p. 632): “a unicidade de regime jurídico alcança tão somente os servidores permanentes. Para os servidores temporários, continua subsistente o regime especial, como previsto no art. 37, IX, da CF”.

Após o que foi exposto, verifica-se que a compreensão das diferenças entre esses regimes é muito importante, uma vez que esses conjuntos de regras de direito subsidiam o

⁵ É importante mencionar que existem várias outras correntes que entendem de modo diverso. Carvalho Filho (2015), por exemplo, afirma que o ente pode escolher adotar tanto o Regime Estatutário quanto o Celetista. Bandeira de Mello (2013), por sua vez, defende que se deve adotar o Regime Estatutário nas atividades mais relevantes e Regime Celetista nas atividades materiais subalternas.

planejamento da força de trabalho, na medida em que preveem o arcabouço normativo para cada composição da mão de obra. Ademais, o conhecimento acerca de cada tipo de agente público, visa uma provisão mais assertiva e legal dos recursos humanos, levando em conta o vínculo profissional e as características das atividades a serem desempenhadas. Assim, é fundamental que casos de contratações temporárias sejam regidos por Regimes Especiais e funções permanentes sejam executadas por uma mão de obra efetiva.

Optou-se, nesse primeiro capítulo, por trabalhar a questão da força de trabalho no setor público sob a lente majoritária do Direito. Dessa maneira, o próximo capítulo trabalhará essa temática sob a ótica da área de Gestão de Pessoas, tratando do recrutamento e seleção. Ressalta-se que essa divisão ocorreu apenas para fins didáticos, com o intuito de facilitar o entendimento. Entretanto, é importante ter clareza de que a realidade é uma só, que desafia interfaces jurídicas e de gestão de pessoas. Diante dessa realidade tão complexa, o uso dessas interfaces se apresenta necessário. Assim, o intuito de conjugar esses dois campos do conhecimento é compreender o processo de entrada no Estado em sua totalidade, aproximando e colocando esses dois ramos do conhecimento científico para dialogarem, visto que, na administração pública, grande parte das ações relativas a recursos humanos devem estar ancoradas em legislações.

3 RECRUTAMENTO E SELEÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Nessa seção serão abordados os subsistemas⁶ de Recursos Humanos, com destaque para o Subsistema de Planejamento da Força de Trabalho. Ademais, serão trabalhados os conceitos e definições de recrutamento e seleção, na esfera do setor público. Com isso, espera-se compreender todo o processo de Gestão de Pessoas no Estado e, principalmente, o ingresso na Administração Pública.

3.1 Planejamento da força de trabalho

De acordo com Bergue (2010), a gestão de pessoas no setor público pode ser definida como:

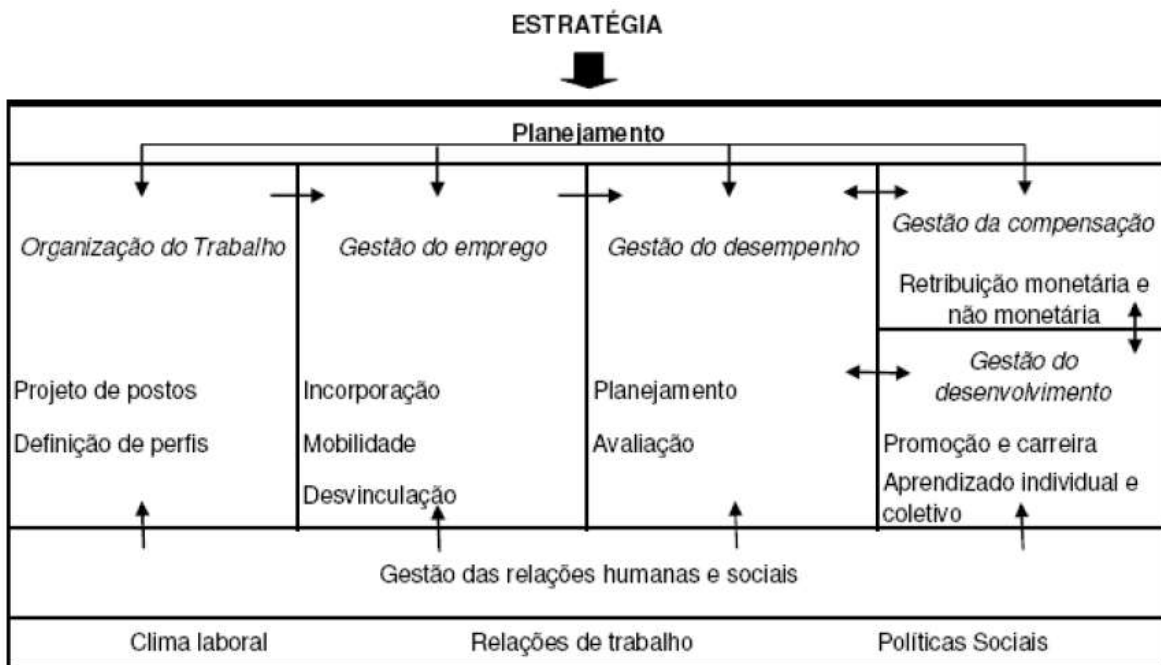
O esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem. (...). Nesse contexto, a gestão de pessoas envolve um conjunto de ações preliminares de planejamento das necessidades mútuas entre a organização e as pessoas, o arranjo dos recursos necessários à satisfação dessas necessidades, seguido dos esforços de direção desse conjunto, orientados pelo vetor resultante do produto dos objetivos institucionais e individuais, constantemente balizado pelo cotejo entre o desempenho efetivo e previsto com vistas às correções de curso do processo. (BERGUE, 2010, p. 18)

Desse modo, percebe-se que o processo de gestão de pessoas no serviço público se inicia com o suprimento de recursos humanos necessários, observando dois aspectos: os ditames constitucionais e legais e as necessidades da organização, sempre em conformidade com o ambiente no qual ela está inserida. Assim, é fundamental que o processo de gestão e de suprimento estejam em concordância com o planejamento da força de trabalho, uma vez que essa atividade, a qual integra o ciclo administrativo, é indissociável de qualquer prática de gestão de recursos humanos.

⁶ Chiavenato (2010) define sistema como um conjunto de elementos interdependentes que mantêm uma interação devido aos seus objetivos comuns que formam um todo. Assim, cada um dos elementos correspondentes comporta-se, por sua vez, como um novo sistema, também chamado subsistema, gerando resultados maiores do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente. Dessa maneira, os subsistemas de Recursos Humanos seriam unidades que compõem o Sistema de Gestão de Pessoas. Longo (2007) entende que existem 7 subsistemas: 1) Planejamento de Recursos Humanos; 2) Organização do Trabalho; 3) Gestão do Emprego; 4) Gestão do Desempenho; 5) Gestão da Compensação; 6) Gestão do Desenvolvimento e 7) Gestão das Relações Humanas e Sociais.

Em um contexto no qual os recursos humanos são pensados de forma cada vez mais estratégica, é essencial compreender os vários subsistemas que compõe a gestão de pessoas contemporânea e como eles se relacionam entre si, buscando sempre desenvolver os indivíduos que formam a organização e, conseqüentemente, agregar valor para ela. Longo (2007) apresenta a gestão de recursos humanos integrada por sete subsistemas interligados, são eles: planejamento de recursos humanos, organização do trabalho, gestão de emprego, gestão do desempenho, gestão da compensação, gestão do desenvolvimento e, por fim, gestão das relações humanas e sociais. A figura abaixo sintetiza os subsistemas de gestão de pessoas citados.

Figura 2: Subsistemas da gestão de recursos humanos



Fonte: Longo, 2007, p. 98.

O planejamento da força de trabalho está inserido no subsistema de planejamento de recursos humanos. Segundo Longo (2007), o subsistema de planejamento de recursos humanos tem como objetivo facilitar a disponibilidade de pessoas que a organização necessita. Além disso, ele visa avaliar as necessidades futuras de recursos humanos segundo os seguintes aspectos: quantitativo, perfil e composição.

O planejamento pode ser definido, de forma sintética, como o esforço de antecipação de cenários e estabelecimento dos correspondentes objetivos organizacionais (BERGUE, 2010). Na visão desse autor, o processo de planejamento, de um modo geral, deve estar

intrinsecamente ligado ao planejamento da força de trabalho, dado que os recursos humanos são os agentes responsáveis por realizar e comandar todas as atividades das organizações, levando-as a alcançarem seus objetivos e metas. Portanto, pode-se inferir que o planejamento da força de trabalho deve acompanhar o planejamento estratégico da organização e prever mudanças na mão de obra, relativas às alterações dos objetivos principais. Assim, a diretriz central de planejamento da força de trabalho deve ser capaz de integrar o perfil de agente público desejado (levando em conta seus vínculos e regimes) e a quantidade de pessoas necessárias por área ou processo, visando sempre o alcance dos resultados esperados.

Corroborando com essa ideia, Komatsu (2013) afirma que o sucesso das organizações públicas e privadas está cada vez mais associado à capacidade destas de prever sua demanda por recursos humanos e a efetividade no atendimento a essa necessidade. O capital humano é um recurso crucial para o desempenho das organizações, não podendo ser analisado somente sob o prisma quantitativo. Ademais, de acordo com Schikmann (2010), o planejamento de recursos humanos consiste no estabelecimento de estratégias e ações com o objetivo de providenciar o suprimento dessas necessidades de pessoal, vinculadas aos objetivos e metas organizacionais, integradas ao seu planejamento estratégico, associadas às disponibilidades orçamentárias e em consonância com as exigências legais. Logo, nota-se que o processo de Planejamento da Força de Trabalho no caso do setor público deve necessariamente abarcar e se atentar a quatro dimensões: 1) os objetivos gerais da organização; 2) as demandas qualitativas e quantitativas de pessoal; 3) as previsões orçamentárias e os limites constitucionais previstos para esse tipo de despesa e 4) os dispositivos previstos em Lei.

Esta autora também presume o envolvimento da alta direção e dos vários níveis gerenciais no PFT, além de representantes de todos os setores da organização. Assim como Bergue (2010), ela também defende que tal processo deve vir acompanhado de uma construção de um cenário futuro para a delimitação de perfis profissionais e composição qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal. Nesse sentido, Bergue (2010) ressalta que um dos principais desafios da gestão, para além da dimensão quantitativa das demandas de pessoa, é definir as necessidades qualitativas de pessoal. Impõe-se, para isso, o conhecimento do perfil da estrutura humana, e seus movimentos, cíclicos ou não, de expansão e contração das demandas de pessoas, segundo cada área de atuação da administração ao longo do tempo.

O planejamento de recursos humanos exige a definição dos objetivos institucionais globais e setoriais, e seus desdobramentos no tempo, em face das demais contingências impostas, além da fixação de diretrizes gerais que

orientar o curso da ação administrativa nessa área no âmbito do setor público. (BERGUE, 2010, p. 181).

Dessa maneira, a composição quantitativa diz respeito ao número de profissionais; já a qualitativa refere-se ao perfil e qualificação profissional. Para isso, efetua-se uma avaliação de possíveis alterações no contexto interno e externo à organização, no intuito de reconhecer os gaps de competências e promover estratégias para o suprimento desses. Ressalta-se que esse planejamento é um processo contínuo que requer revisão periódica, dado que as necessidades da organização em termos de pessoal alteram-se ao longo do tempo e os perfis profissionais, composição e quantitativo, devem acompanhar essas alternâncias. A utilização ininterrupta desse processo viabilizará a adequação do dimensionamento do quadro de pessoal no serviço público. Portanto, define-se o planejamento da força de trabalho como um processo sistemático e contínuo (curto, médio e longo prazo) de avaliação das necessidades futuras de recursos humanos, no tocante quantitativo, composição e perfil, e de definição das estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de tais necessidades.

Bergue (2010), defende que um adequado e estratégico processo de Planejamento da Força de Trabalho deve perpassar todas as seguintes etapas: análise ambiental interna e externa; definição do negócio da administração pública; formulação de objetivos; avaliação da necessidade de mudança; formulação de alternativas e tomada de decisão; implementação e controle do processo, o qual se subdivide em 3 fases: medida, acompanhamento e correções de curso. Mais à frente, no capítulo que tratará do Estudo de Caso, será possível perceber como um inadequado planejamento da força de trabalho comprometeu todo o processo admissional dos agentes de segurança penitenciários.

Conforme Komatsu (2013), as razões mais significativas para que se realize um processo de PFT podem ser resumidas da seguinte forma:

- 1) Permite potencializar a capacidade da organização para a consecução de seus objetivos estratégicos atuais e futuros, fortalecendo os motivos para sua perenidade e
- 2) Aponta áreas e/ou processos estratégicos prioritários que demandam ser supridos prioritariamente em termos de pessoal.

Ademais, o PFT é a porta de entrada para um sistema integrado de Gestão de Pessoas e, conforme a figura aponta, é esse subsistema que faz a ligação com todos os demais subsistemas. Silva et al. (2012) determinam que uma das premissas necessárias para a construção de uma metodologia de planejamento da força de trabalho é conhecer previamente os tipos de vínculos existentes no sistema de provisão de recursos humanos,

pois, assim, é possível identificar distorções e planejar as medidas para corrigi-las. Longo (2007) apresenta quatro processos principais do planejamento de recursos humanos:

a) análise das necessidades brutas de recursos humanos: são previstas as necessidades qualitativas e quantitativas da organização (LONGO, 2007);

b) análise das disponibilidades atuais e futuras: é identificada a situação que demonstra a evolução da mão de obra, caso não fossem corrigidas as falhas encontradas, ou seja, será demonstrado qual será a perda ou o ganho de pessoal (LONGO, 2007);

c) análise das necessidades líquidas de recursos humanos: são comparados os dois tópicos anteriores e, pela diferenciação dos dois, demonstra-se se há um déficit ou um excesso de pessoal na organização (LONGO, 2007);

d) programação das medidas de cobertura: são identificadas e previstas as ações para suprir as necessidades líquidas encontradas, uma vez que essa necessidade pode afetar todos os outros subsistemas de gestão de pessoas (LONGO, 2007).

A partir do que foi apresentado, percebe-se que a Gestão de Pessoas está intimamente ligada ao Direito Administrativo. Isso porque uma adequada análise do PFT deve considerar todos os tipos de vínculos jurídicos existentes no órgão e ainda instrumentos jurídicos que possam ser manejados. Como exemplo pode-se citar a remoção de servidores, o remanejamento interno e outras medidas, as quais tenham como objetivo solucionar a demanda por pessoal por meio de formas alternativas, que não sejam necessariamente a criação de cargos, contratação temporária ou concurso público. Dessa maneira, conclui-se que essas duas áreas do conhecimento precisam atuar juntas no sentido de garantir que as políticas de recursos humanos estejam em conformidade com as regras previstas em Lei.

Já o subsistema de organização do trabalho tem como objetivo identificar as características e condições de exercício das atividades, bem como os requisitos e perfil para os pontos de trabalho, servindo de base para o desenho de cargos e salários. Por conseguinte, seus principais processos são a definição dos postos de trabalho, por meio da descrição das atividades, funções, responsabilidades e objetivos de cada posto, e a definição dos perfis dos ocupantes, através do estabelecimento de aptidões básicas adequadas às demandas dos postos de trabalho. Ele se relaciona em maior grau ao subsistema de planejamento de recursos humanos, quando este é planejado para o médio e longo prazo, e também com o subsistema de gestão de emprego, pois funciona como um pré-requisito para a incorporação dos indivíduos na organização, função deste subsistema, como será demonstrado adiante (LONGO, 2007).

O subsistema de gestão de emprego, por sua vez, visa gerir os fluxos por meio dos quais as pessoas entram, se movimentam e saem da organização. Para isso, ele se organiza nas gestões de incorporação (provisão), mobilidade e desvinculação. No setor público, a principal forma de provisão é por meio da aprovação nas diversas etapas que compõe um concurso público. Mais à frente, serão apresentados os desafios e falhas desse instrumento, bem como será detalhado o processo de recrutamento e seleção no setor público.

O subsistema de gestão de desempenho tem como objetivo principal promover o desenvolvimento pessoal e institucional. Dessa maneira, ele prevê um planejamento e uma avaliação de desempenho. Assim, ele alinha o desempenho dos funcionários às prioridades da organização e procura sempre mantê-lo no mais alto nível, para melhorar a contribuição dos indivíduos para o alcance dos objetivos organizacionais. Segundo Longo (2007), o subsistema de gestão do desempenho se relaciona, principalmente com os subsistemas da compensação, quando o desempenho dos indivíduos interfere na remuneração que será recebida e do desenvolvimento, quando subsidia este com informações a respeito dos funcionários para fins de promoção na carreira e com diagnósticos de melhorias necessárias aos indivíduos, que serão desenvolvidas por este último.

A gestão da compensação inclui o conjunto de compensações retributivas, salariais e extra salariais, e não retributivas que a organização oferece aos seus funcionários. A sua relação se dá, principalmente, com o subsistema de organização do trabalho, pois é a partir da definição dos postos de trabalho que são definidas as estruturas salariais e com o subsistema de desempenho, uma vez que subsidia com informações para remunerações ligadas ao desempenho e também serve de mecanismo de reconhecimento monetário (LONGO, 2007). No setor público existem algumas questões peculiares em relação a esse subsistema. Primeiro existem limitações legais e constitucionais para as remunerações, como o orçamento público e/ou limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo, a política remuneratória precisa considerar os inativos. Desse modo, na esfera pública, é mais fácil promover outros tipos de reconhecimento, que não o monetário.

Já o subsistema de gestão do desenvolvimento apresenta, de acordo com Longo (2007), duas vertentes: 1) definição e desenvolvimento das políticas de promoção e de carreiras e 2) definição e desenvolvimento das políticas de formação. A primeira propõe-se a incentivar o crescimento profissional do indivíduo, por meio da definição dos itinerários de carreira, o qual define as formas de progressão e promoção, levando a ascensão em uma carreira. Já a segunda pretende estimular o aprendizado individual e organizacional, definindo regras e oferta de treinamento, capacitação e desenvolvimento. Assim, sua relação se dá,

principalmente, com a gestão do emprego, ao definir qual o melhor destino das pessoas na organização, com a gestão do desempenho, pois recebe informações a respeito das necessidades de melhora e das possibilidades de promoção e, por fim, com a gestão da compensação, especificamente no que diz respeito às políticas de progressão salarial, quando estas estão ligadas às projeções da carreira (LONGO, 2007).

Por fim, tem-se o subsistema de gestão das relações humanas e sociais, responsável por cuidar do clima organizacional, das relações de trabalho e das políticas sociais. O foco nesse caso é o indivíduo e as relações que são estabelecidas dentro do ambiente de trabalho. Com isso, esse subsistema se relaciona com todos os outros, pois as relações coletivas se desenvolvem em qualquer uma das outras áreas de gestão de pessoas (LONGO, 2007).

Após essa breve explicação de cada subsistema, é importante notar como um planejamento adequado da força de trabalho é a base para que todo o Sistema de Gestão de Recursos Humanos funcione bem. Caso esse planejamento seja feito de modo inapropriado, a organização do trabalho ficará comprometida, acarretando em falhas na gestão de emprego, visto que será incorporada uma mão de obra desajustada às demandas da organização. Assim, não será possível fazer uma correta gestão do desempenho, afetando a gestão da compensação e a gestão do desenvolvimento. Desse modo, as relações humanas e sociais no ambiente do trabalho também ficarão prejudicadas, dado que o clima será afetado, seja pelo excesso de mão de obra, gerando ausência de atividades suficientes para todos e desmotivação, ou pela ausência de pessoal, resultando em sobrecarga de ações.

No setor público, essa questão do mal planejamento ainda tem um agravante maior: a grande variedade de vínculos e regimes, apresentados no capítulo anterior, gera condições muito distintas para os agentes públicos. No caso dos agentes de segurança penitenciários, será observado como a questão dos contratados temporários interferiu no planejamento da força de trabalho. Assim, no caso do setor público, o planejamento deve considerar as singularidades do órgão demandante (MORAIS, 2013). Portanto, conclui-se que o planejamento da força de trabalho deve ser analisado e trabalhado em um contexto amplo, uma vez que são considerados todos os vínculos empregatícios permitidos pela legislação, com todas as suas particularidades. Além disso, deve-se fazer um levantamento constante da demanda de pessoal. Na próxima seção, serão trabalhados os conceitos e definições dos processos de recrutamento e seleção, os quais são chave para o ingresso no setor público e estão intimamente ligados ao Planejamento da Força de Trabalho.

3.2 Ingresso no setor público

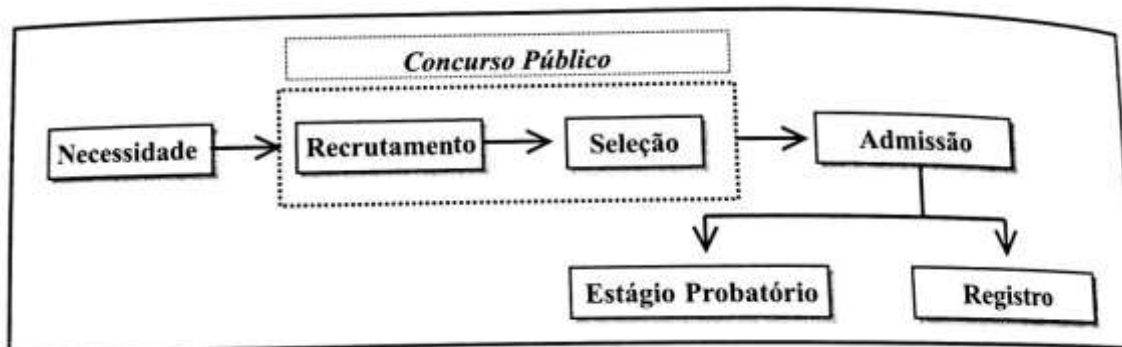
O suprimento de pessoas no serviço público observa um processo devidamente planejado, quando as demandas são previstas e incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com vistas à sua consecução no exercício seguinte (BERGUE, 2010, p. 525). Esse é o caminho previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição da República, conforme já foi apresentado anteriormente na subseção de Servidores Públicos. Porém, a Administração Pública, como as demais organizações, está sujeita a contingências que podem demandar o incremento imprevisto de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade específica. Desse modo,

Para atender a essas situações, o legislador constituinte fez constar a alternativa de natureza excepcional prevista no art. 37, inciso IX, da Carta Constitucional, que trata da possibilidade de a administração estabelecer ajustes em caráter precário com vistas a atender necessidades excepcionais de interesse público. (BERGUE, 2010, p. 525)

A questão dos contratados temporariamente, os quais são regidos pelo Regime Especial e ingressam no Estado por meio de processos seletivos simplificados, já foi trabalhada anteriormente e será retomada no Estudo de Caso, com foco maior nos contratados temporariamente para o cargo de agente de segurança penitenciário. O importante, nesse momento, é compreender que nessa subseção o conceito de recrutamento e seleção será usado para se referir ao ingresso de cargos efetivos ou empregos públicos na administração pública, o qual se dá mediante aprovação em concurso público. Assim, optou-se por trabalhar a questão dos processos seletivos simplificados apenas no Estudo de Caso, com total enfoque ao processo que ocorreu com os agentes de segurança penitenciários.

Segundo Bergue (2010), o suprimento de pessoas nas organizações públicas se dá por meio de quatro fases bem definidas: recrutamento, seleção, admissão e registro. O quadro seguinte esquematiza esse macroprocesso de admissão de pessoal no setor público.

Figura 3: Macroprocesso de admissão de pessoal no setor público



Fonte: Bergue, 2010, p. 526.

“O processo de recrutamento de pessoal constitui o esforço de chamamento de candidatos interessados, aptos e disponíveis para o suprimento da necessidade existente” (BERGUE, 2010, p. 526). Logo, esse processo envolve uma sucessão de atos administrativos de considerável complexidade, que devem ser produzidos em perfeita observância aos ditames constitucionais e legais aplicáveis, desde a verificação da efetiva necessidade da administração e da ampla divulgação do concurso público até a homologação das inscrições para o concurso. Ademais, existem duas formas de recrutamento: o interno e o externo. O primeiro deles é realizado dentro da própria organização e abarca recrutar pessoas para promoções, programas de desenvolvimento pessoal, planos de carreira e as transferências. Já o segundo, busca realizar pesquisas com candidatos de fora da organização.

Bergue (2010) define que o processo de recrutamento na administração pública percorre cinco fases:

- 1) Identificação da efetiva necessidade;
- 2) Análise da existência legal de vaga;
- 3) Elaboração e publicação do edital de abertura do concurso;
- 4) Processo de inscrições;
- 5) Homologação das inscrições.

A primeira fase compreende uma das etapas principais do planejamento da força de trabalho: a análise dos cenários interno e externo da organização, já citada anteriormente. Assim, essa atividade envolve a análise da estrutura vigente, considerando as possibilidades

de realocação de pessoas, melhor distribuição de tarefas, redesenho de processos operacionais e administrativos, gerando uma otimização da mão de obra, implemento de tecnologias alternativas, entre outros, com o propósito principal de garantir que a admissão é, de fato, indispensável. Nota-se, portanto, que é necessária uma preocupação com o início do processo de recrutamento e seleção, que é o planejamento da força de trabalho.

Já a segunda, envolve a verificação da disponibilidade de vaga prevista em lei, por meio da análise do demonstrativo de provimento e vacância de cargos, empregos e funções. A terceira, por sua vez, tem como objetivo reunir todas as informações já coletadas nas fases anteriores e transformá-las em um instrumento primordial: o edital do concurso. “Nessa etapa são examinadas as exigências legais para investidura (previstas em lei e manuais administrativos) e cotejadas com as efetivas demandas de serviço (características atuais inerentes ao desempenho das atribuições do cargo” (BERGUE, 2010, p. 527). Tal autor afirma que nessa fase, caso seja necessário, poderá haver um ajuste normativo nas condições para investidura, atribuições exigidas para o desempenho do cargo, etc., visando, sempre, a identificar entre os candidatos aptos e interessados em ocupar a vaga, aquele que melhor se identifique com o perfil de profissional desejado pela Administração Pública, ou seja, se adapte às condições e exigências da administração. Porém é válido ressaltar que esse “ajuste normativo” não é algo tão simples, visto que ele implica na adoção de processo legislativo para a elaboração e aprovação de norma que se refere ao cargo pleiteado. Sendo assim, na visão desse autor, para assegurar a adequação do concurso às demandas da gestão de pessoas, seria preciso uma alteração legislativa, a qual depende de aprovação pelo órgão legislativo respectivo. No próximo capítulo, o qual tratará sobre o concurso público, será dado um destaque maior ao edital e às exigências impostas a esse documento.

Na quarta etapa, por sua vez, são recolhidas as inscrições dos interessados em participar do processo seletivo. Por fim, na etapa final do processo, deve-se publicar as inscrições indeferidas, seguidas do motivo ensejador de negativa de inscrição. Ademais, respeitando-se o Princípio do Contraditório e Ampla Defesa, nessa fase ainda deverá ser aberto prazo para a interposição de recurso administrativo por parte do interessado. Somente após esse prazo é que a Administração poderá dar seguimento às demais fases do processo admissional. É relevante afirmar que o processo de recrutamento é essencial para o setor público. Desde esse momento, a Administração já deve ter a preocupação com o tipo de perfil profissional que ela deseja e como atraí-lo e selecioná-lo.

A fase subsequente à de recrutamento é a seleção de pessoas, de acordo com Bergue (2010):

Essa etapa do processo corresponde ao conjunto de atos administrativos destinados a avaliar os candidatos conforme os critérios previamente estabelecidos e ordená-los segundo o desempenho individual. Visa, pois, a identificar entre os pretendentes aqueles mais aptos ao exercício do cargo. Nesses termos, a fase de seleção tem por fim alcançar a situação de máxima adequação e eficiência do indivíduo em relação ao cargo (BERGUE, 2010, p. 536)

Esse autor conclui dizendo que selecionar significa, portanto, identificar e ordenar entre os candidatos aptos e interessados, colhidos na fase de recrutamento, aqueles melhor qualificados para o desempenho do cargo. Apesar de parecer uma função simples, a fase de seleção é uma das mais complexas, visto que a elaboração de concursos públicos exige que as provas sejam capazes de selecionar os perfis de profissionais mais desejados.

Além disso, os certames ainda devem se atentar para não ferirem nenhum princípio, como o da Isonomia, da Legalidade e da Impessoalidade. De acordo com Carvalho Filho (2015), o primeiro princípio remete ao fato de que os critérios de admissibilidade do concurso devem ser plenamente justificados para a escolha de indivíduos, sendo inadmissível discriminação arbitrária ou injustificada que beneficie determinado grupo de pessoas. Já o princípio da legalidade subentende que todos os critérios de discriminação devem respeitar a Constituição e serem previstos em lei. Assim, toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Por fim, o princípio da impessoalidade prevê que todas as pessoas que preencham os requisitos legais devem ser tratadas do mesmo modo, sendo inadmissíveis previsões que beneficiem arbitrariamente determinadas pessoas. Há casos legalmente previstos que excetam este princípio, como o da reserva de vagas para pessoas com deficiência. Porém, em geral, garantem a aplicação do princípio da igualdade na medida em que a previsão de tratamento diferenciado tem por objetivo igualar as oportunidades de acesso dos candidatos ao serviço público.

Por fim, tem-se o processo final do recrutamento e seleção: o processo admissional. Ele é conduzido basicamente pela “ordem classificatória dos candidatos aprovados contida no edital de homologação do resultado final do concurso público, e no ordenamento legal aplicável” (BERGUE, 2010, p. 543). Essa etapa é embasada, principalmente, pela Constituição da República e pela legislação local atinente, como: o estatuto dos servidores, o plano de cargos, a legislação específica do cargo a ser provido, e as demais normativas, tais como manuais, resoluções, etc., que disciplinam a investidura e o exercício de cargos e empregos. Dessa maneira, o estágio inicial do processo admissional é a nomeação do candidato. A nomeação, de acordo com Bergue (2010), caracteriza-se pela convocação formal do candidato para a assunção de cargo público. Já para Carvalho Filho (2015, p. 643), “a nomeação é o ato administrativo que materializa o provimento originário. Em se tratando

de cargo vitalício ou efetivo, a nomeação deve ser precedida de aprovação prévia em concurso público. Se se tratar de cargo em comissão, é dispensável o concurso.”.

O estágio seguinte, no processo de admissão, é a posse. A posse pode ser entendida como a aceitação formal do cargo por parte do candidato nomeado que preencheu todos os requisitos legais para investidura. Nesse caso, em geral, é lavrado um termo de posse, o qual corresponde ao registro do servidor (BERGUE, 2010, p. 543).

Por último, o exercício se caracteriza pela efetiva entrada do servidor em atividade. A partir desse momento, passa a contar o tempo do estágio probatório, o qual compreende um período de três anos de efetivo exercício do funcionário nomeado em virtude de concurso⁷. Nesse período, serão apurados os seguintes requisitos: idoneidade moral, assiduidade, disciplina e eficiência. Logo, nota-se a importância do recrutamento e seleção no setor público, dado que a partir da posse, o candidato passa a ser um servidor efetivo e a ter direito à estabilidade. Sobre essa importância, Daniela Guadagnine Valentim Ribeiro e Fabiana Regina Veloso Bíscoli concluem que:

Muitas organizações não dispõem muita atenção e cuidado no processo de recrutamento e seleção de pessoal, tendo depois que suportar problemas significantes no futuro da organização, problemas estes que serão discutidos mais adiante. Esta desatenção é explicada por várias maneiras, uma das mais comuns está baseada na crença de que os recursos humanos são abundantes, sendo facilmente repostos ou atraídos. (RIBEIRO, D; BÍSCOLI, F, (s.d), p.70)⁸

Após essa breve contextualização acerca do macroprocesso de ingresso na administração pública, o próximo capítulo tratará da questão do concurso público, o principal instrumento de ingresso no setor público para os cargos e empregos públicos.

⁷ Segundo o artigo 41 da CR/88 “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Logo, a estabilidade é adquirida por completo apenas após o servidor ter concluído o período do estágio probatório. Sendo assim, a partir do momento da posse, o servidor deve cumprir todos os requisitos para que a estabilidade deixe de ser uma expectativa de direito e torne-se um direito consumado.

⁸ RIBEIRO, Daniela Guadagnine Valentim; BÍSCOLI, Fabiana Regina Veloso. A busca por novos colaboradores através do recrutamento e seleção. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/download/746/631>> Acesso em: 06 abr. 2009

4 CONCURSO PÚBLICO

A relevância do concurso público está no fato de que ele é um dos instrumentos que viabiliza, na maioria dos casos, o planejamento da força de trabalho do setor público, assegurando a isonomia, objetividade e impessoalidade na seleção de candidatos ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos. Por isso, nessa seção, a fim de se compreender a complexidade desse instrumento de seleção, os avanços já alcançados e o que ainda precisa ser feito para que ele seja cada vez mais efetivo e adequado às demandas da Administração Pública, serão abordados os conceitos, definições, os princípios e o histórico do concurso público no Brasil, bem como a “Ideologia Concurseira”, os principais desafios por trás dos certames e possíveis soluções para aprimorar o processo de recrutamento e seleção no setor público.

4.1 Definições e princípios do concurso público

Conforme apresentado anteriormente, no capítulo de agentes públicos, a força de trabalho na Administração Pública é formada, de maneira geral, por pessoas exercendo cargos de provimento efetivo, cargos de provimento em comissão, empregos públicos, contratações temporárias e prestação de serviços terceirizada (SILVA et al., 2012).

A regra de ingresso para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos para a composição do aparelho administrativo estatal é o concurso público. Esses cargos são criados por leis específicas⁹, que instituem os requisitos de ingresso, a remuneração e as regras para o desenvolvimento nas carreiras. A exigência de realização de concurso tem como objetivo garantir condições de igualdade relativa para o acesso aos cargos públicos, definir um processo de escolha de candidatos mais aptos a essa investidura e conferir certo grau de estabilidade e continuidade às ações do Poder Público (BERGUE, 2010).

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 642), “concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas”. Segundo esse mesmo autor, na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica dos interessados em

⁹ A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a” que “são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”.

ocupar funções públicas, por meio dos diferentes instrumentos avaliativos. Na visão desse autor, o concurso público, na exigência constitucional de prévia aprovação em processo seletivo de amplo acesso, em que os interessados são avaliados a partir de critérios objetivos de mérito, tem a função de garantir igualdade dos cidadãos nas oportunidades de ingresso nos cargos públicos efetivos e empregos públicos, ficando excluídos através deste sistema, apadrinhamentos e favorecimentos pessoais. Assim, ele defende que o concurso público é a melhor maneira de se representar o sistema do mérito, uma vez que este traduz um certame em que é permitida a participação de todos, em igualdade de condições, sendo escolhidos os melhores candidatos.

Na visão de Gasparini (2005, p. 23), por sua vez, o concurso também é um procedimento, que reúne um conjunto de atos administrativos interligados e realizáveis de acordo com uma certa cronologia previamente estabelecida, “destinados à obtenção de um só resultado final: a seleção, dentre os vários candidatos, daqueles que melhor possam atender ao interesse público. ”.

Além de todo o planejamento que ocorre previamente ao concurso, o qual já foi detalhado no Capítulo 2, o primeiro ato administrativo que compõe o certame é a abertura, que ocorre por meio da publicação do respectivo Aviso do Concurso.

“Nessa publicação são divulgados o nome da entidade promotora do certame, o objeto do concurso com a indicação do nome, quantidade e valor de referência dos cargos ou empregos postos em disputa, o local e o custo para a obtenção do edital, o prazo par inscrição, os meios para a obtenção de informações a exemplo do telefone, fax e Internet. ”. (GASPARINI, 2005, p. 36)

Já o edital do concurso, constitui o ato administrativo, de natureza normativa, mais importante de todo processo de ingresso no serviço público, uma vez que é a partir dele que a Administração Pública fixa regras de obediência obrigatória para o próprio Estado e para os eventuais interessados e candidatos do certame. Para Fontainha et al. (2014) do ponto de vista jurídico, os editais são instrumentos de organização das etapas e das relações entre os diferentes atores. Já do ponto de vista da Gestão de Pessoas, ele apresenta as políticas de recrutamento e seleção, expressando, por meio disso, uma ideologia. Essa conclusão do autor é de suma importância para o estudo que será desenvolvido, à medida em que, ao analisar o Edital de Seleção do concurso para agente de segurança penitenciário, será possível compreender a ideologia da Administração Pública por trás desse instrumento.

Segundo, Gasparini (2005), o edital pode ser visto como a lei interna do concurso. Sendo assim, o cuidado na elaboração desse documento deve ser redobrado, visto que ele deve ser preciso em seus termos e enunciados e completo em suas prescrições. Tal

instrumento é composto por três partes: o preâmbulo, o texto e o encerramento. A primeira parte contém disposições iniciais acerca do concurso e da entidade promotora. Desse modo, ela resume as informações básicas do certame, como: o número de ordem, a modalidade de provas ou de provas e títulos, a legislação ao qual o concurso está submetido, o número de cargos e empregos vagos postos em concurso e o local e horário para obtenção de maiores informações que a especificidade do concurso exigir. (GASPARINI, 2005).

Na segunda parte, por sua vez, constam as condições gerais de ingresso no serviço público. Como exemplo pode-se citar os informes sobre a comissão de concurso e suas atribuições, as regras de inscrição dos candidatos, a disciplina das provas escritas e orais e os critérios de avaliação, as regras de classificação, as disposições referentes à homologação, as vagas destinadas a deficientes físicos com sua respectiva disciplina, etc. Por fim, na última parte está compreendida a data e assinatura da autoridade competente responsável pelo certame. Ademais é ela que dispõe sobre a divulgação, na qual deve ser respeitado o Princípio da Publicidade, o qual prevê que a publicação do edital deve ser a mais ampla possível, de modo a ocorrer em veículos de comunicação de grande acesso ao público. No caso de Minas Gerais, o artigo 7 do Decreto 42.899 de 2002 determina como a divulgação deve acontecer:

§ 1º - A divulgação do concurso público será feita na forma de publicação do edital em seu inteiro teor no órgão oficial dos Poderes do Estado e o extrato do edital em jornais de grande circulação no Estado, por intermédio de estações de rádio e canais de televisão educativos do Estado.

§ 2º - Será afixada cópia de inteiro teor do edital no quadro de editais da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração e nos órgãos ou entidades solicitantes do concurso público, bem como em suas respectivas unidades regionais e nas unidades nas quais serão lotados os aprovados no concurso. (MINAS GERAIS, 2002)

Retomando-se as definições, para Justen Filho (2012, p. 855), concurso público é:

“um procedimento [...] norteado pelos princípios da objetividade, da isonomia, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e do controle público, destinado a selecionar os indivíduos mais capacitados para serem providos em cargos públicos de provimento efetivo ou em emprego público”.

Nota-se que os três autores defendem que o concurso público deve ter como objetivo recrutar os melhores indivíduos para compor a sua força de trabalho. Entretanto, diversos trabalhos¹⁰ já verificaram que, não raro, esse instrumento falha em selecionar as pessoas mais aptas para exercerem determinada função e acaba recrutando apenas as pessoas que

¹⁰ Albrecht; Krawulsky (2011); Carro (2007); Castelar et al. (2010); Costa (2010); Douglas (2013); Fontainha et al. (2014) e Santana Junior et al. (2008).

sabem melhor fazer suas provas. Esse assunto será melhor trabalhado na seção que tratará sobre a “Ideologia Concurseira”.

Os certames, assim como defendido por Justen Filho (2012), devem ser regidos por uma série de princípios. Entre eles o autor citou: o da objetividade, da isonomia, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e do controle público. Ainda segundo esse autor, o princípio da objetividade destina-se a garantir que a seleção tenha critérios predeterminados, quantitativos e qualitativos inquestionáveis. Sendo assim, é necessária uma postulação de documento que mantenha claros os requisitos de participação e os critérios de julgamento, a fim de garantir a objetividade das decisões.

Tal princípio está muito atrelado ao princípio da isonomia, o qual prevê a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Logo, no caso do certame, todos os candidatos devem ser avaliados por critérios objetivos e científicos, que não permitam tratamento diferente entre os candidatos, garantindo, assim, a impessoalidade. Portanto, segundo Justen Filho (2012), esse princípio remete ao fato de que os critérios de admissibilidade devem ser plenamente justificados para a escolha de indivíduos, sendo inadmissível discriminação arbitrária ou injustificada que beneficie determinado grupo de pessoas.

Além disso, os concursos públicos devem encontrar respaldo legal e estar de acordo com todos os princípios constitucionais. A Constituição Federal de 1988, prevê especificamente no artigo 37, incisos I, II, III, IV e VIII diversas disposições centrais acerca dos certames. O primeiro inciso trata do amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas. Já o segundo prevê a universalidade do concurso público prévio para admissão no setor público. O terceiro, por sua vez, aborda a questão da validade dos concursos e a possibilidade de sua prorrogação. O quarto traz a observância da lista sequencial de aprovados para nomeação. Por fim, o oitavo chama a atenção para o fato de que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão. Desse modo, é preciso que um concurso público, ao ser elaborado, leve em conta tudo aquilo previsto nas Leis e na Constituição.

No caso do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, a realização de concursos públicos está prevista no artigo 21 da Constituição Estadual e é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.899/2002, o qual já sofreu algumas alterações por meio do Decreto Estadual nº 44.388/2006.

Art. 21 – Os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

(*Caput* com redação dada pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 84, de 22/12/2010.)

§ 1º – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (MINAS GERAIS, 1989)

O princípio da publicidade, por sua vez, indica que os atos devem ser públicos e de amplo conhecimento, desde que não comprometam outros princípios, como o da isonomia. Segundo Meirelles (2012, p. 95), “a publicidade consiste na divulgação oficial para o conhecimento público e o início de seus efeitos externos, não sendo elemento formativo do ato, mas requisito de eficácia e da moralidade”. Desse modo, todos os atos deverão ser publicados em meios que possibilitem o amplo conhecimento por toda a população.

Por último, ainda seguindo a definição de Justen Filho (2012), tem-se o princípio do controle público. Ele remete ao fato de que todos estão autorizados tanto a acompanhar quanto a pedir esclarecimentos sobre fatos relevantes acerca do certame, garantindo, dessa maneira, a transparência do processo e o direito ao contraditório e ampla defesa por parte daqueles afetados pela seleção.

Carvalho Filho (2015), por sua vez, entende que o concurso público pode ser baseado em três postulados fundamentais: o princípio da igualdade, da moralidade administrativa e da competição. O primeiro considera o fato de que todos os interessados em ingressar no serviço público irão disputar a vaga em igualdade de condições. O segundo veda favorecimentos e perseguições pessoais, além de situações de nepotismo, deixando claro que o interesse público de selecionar os melhores candidatos deve ser a motivação principal e única do concurso público. Enfim, o princípio da competição, defende que os candidatos participam de um certame, buscando alcançar a melhor colocação, a fim de ingressar no serviço público.

A partir dos conceitos e princípios apresentados, fica evidente que os certames são regidos por diversos princípios e que cada autor¹¹ tem um entendimento acerca de quais são esses princípios norteadores. Porém, é de suma importância que os princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 – princípio da legalidade, da impessoalidade, da

¹¹ Antônio de Oliveira Lima (2009), por exemplo, afirma que o concurso público constitui um meio de concretização dos princípios administrativos, principalmente os da Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência.

moralidade, da publicidade e da eficiência – sejam respeitados em todas as etapas do certame, bem como os princípios implícitos que compõem o ordenamento jurídico.

Após essa breve introdução acerca dos concursos públicos é necessário compreender como esse instituto evoluiu com o passar do tempo e quais definições vigoram atualmente. Assim, a próxima sessão, ao fazer o levantamento cronológico das mudanças na legislação constitucional, pretende entender como o ingresso no setor público foi sendo modificado, até assumir a forma que possui hoje.

4.2 Histórico do concurso público no Brasil

O Estado Brasileiro foi marcado desde o começo por uma mistura de modelos de administração. Na visão de Cotta (1997), essa conformação híbrida em que de um lado tinha-se uma burocracia tradicional permeada pelas práticas patrimonialistas¹² e clientelistas¹³ e de outro uma estrutura insulada da máquina pública remanescente, a qual tinha como objetivos evadir-se da morosidade desta, e possibilitar a execução de projetos de desenvolvimento econômico e modernização, gerou diversos desafios para o país, os quais se perpetuam até os dias de hoje. Tal diagnóstico é endossado por Evans (1993), que classifica o Estado brasileiro como um caso intermediário entre os tipos predatório¹⁴ e desenvolvimentista¹⁵. Na visão de Campelo (2010), atualmente, o Estado Brasileiro se configura como uma mistura entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

A administração patrimonialista, a qual vigorou como modelo majoritário até a década de 1930¹⁶, foi marcada pelas constantes confusões entre a propriedade pública e a privada. Segundo Bergue (2010), o aparelho administrativo do Estado era visto como uma extensão do poder do dirigente. Além disso, eram comuns práticas de nepotismo, alicerçadas principalmente em oportunidades de distribuição de oportunidades profissionais para a família. “Nessa perspectiva, o administrador percebe os cargos e as funções como uma benesse da qual pode dispor para os propósitos que julgar conveniente”. (BERGUE, 2010, p.

¹² O termo é usualmente utilizado para designar situações/ práticas nas quais a distinção entre patrimônios público e privado não é adequadamente observada.

¹³ De acordo com Nunes (2003, p. 27), o clientelismo pode ser caracterizado por trocas generalizadas e pessoais em uma relação cliente-patron, “que inclui promessas e expectativas de retornos futuros”.

¹⁴ O tipo predatório é identificado no período em que a preocupação da classe política com a busca de renda converteu a sociedade em sua presa.

¹⁵ Já o tipo desenvolvimentista é observado quando o Estado profere um interesse no desenvolvimento, independentemente de existir ou não um argumento plausível.

¹⁶ Nos anos subsequentes, apesar da administração patrimonialista ter continuado a existir, ela foi perdendo força, dando espaço às administrações burocráticas e gerenciais.

186). Logo, não existia uma definição clara acerca do processo de recrutamento e seleção do Estado, ficando a mercê do dirigente essa decisão.

Visando acabar com esse modelo, surge em meados do século XX a burocracia nos moldes weberianos, como uma reação ao patrimonialismo que perpetuava nas instituições. As ideias de eficiência, profissionalização, observância de normas e regras, formalismo e controle administrativo que guiam esse modelo estão fortemente presentes no artigo 37 da CF/88. Segundo Bucci (2002),

Os princípios da Administração Pública arrolados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, especialmente o da impessoalidade, explicitam a exigência de objetividade e racionalidade dos atos da autoridade, consistindo na positivação da noção de autoridade burocrática no sentido weberiano, no ordenamento jurídico brasileiro. (BUCCI, 2002, p. 108).

Apoiados pela ideologia burocrática, o governo voltou-se para a questão do recrutamento e seleção no serviço público e abordou, pela primeira vez¹⁷, na Constituição Federal de 1934, o instituto do concurso público. Desta maneira,

As funções seriam distribuídas às pessoas por meio de competição justa pelo acesso ao cargo, na qual o candidato à vaga deve demonstrar seus conhecimentos bem como sua capacidade técnica. (MARCH, 1961; BRESSER-PEREIRA, 1996; apud SECCHI, 2009, p. 351).

Porém, na Constituição de 1934¹⁸ a introdução do concurso público como instrumento de seleção de pessoal se deu apenas de forma parcial, visto que ele ficava restrito somente à primeira investidura do cargo. Além disso, a etapa de seleção prevista conta com um exame de sanidade e com um concurso de provas ou títulos. A Constituição seguinte, de 1937¹⁹, também manteve o certame como requisito apenas para a primeira investidura em cargo público, situação que se manteve até a Constituição de 1967, quando foi alterada pela redação do artigo 95.

Art. 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer. § 1º - A nomeação para cargo público **exige aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos. (BRASIL, 1967, grifo nosso).

¹⁷ O Brasil, desde a sua independência, passou por sete Constituições Federais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Segundo o Supremo Tribunal Federal, alguns consideram como uma oitava Constituição a Emenda nº 1, outorgada pela junta militar, à Constituição Federal de 1967, que teria sido a Constituição de 1969. No entanto, a história oficial considera apenas sete.

¹⁸ Essa questão é abordada no parágrafo segundo do artigo 170 da Constituição de 1934.

¹⁹ A previsão do certame como requisito apenas para primeira investidura é abordada no artigo 156, alínea "b", da Constituição federal de 1937.

Além desse avanço em relação à investidura no setor público, a Constituição de 1967 também alterou drasticamente a forma de realização do concurso, afirmando que essa será “de provas ou de provas e títulos”, excluindo a possibilidade de realização de concursos apenas de títulos, mencionada anteriormente. Ademais, manteve-se o entendimento que os cargos que prescindiriam de nomeação seriam aqueles em comissão que, de acordo com o parágrafo segundo do artigo 95 da CF/67, eram de livre nomeação e exoneração. Por fim, segundo Rezende (2008) ela também previu a estabilidade apenas para servidores admitidos por concurso público, após dois anos de efetivo exercício (art. 99), abrindo exceção somente para aquele não-concursados da administração direta e autárquica que, à data de promulgação do texto constitucional, contassem cinco anos de serviço público (art. 177, § 2º).

Apesar do grande passo dado pela Constituição de 1967 em relação ao instituto do concurso público, em 1969 foi aprovada a Emenda Constitucional de nº 1 que “dispôs que a primeira investidura em cargo público dependeria de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei (art. 97, § 1º)” (REZENDE, 2008, p. 7). Isso significou um grande retrocesso, visto que o certame se configurava como exigência apenas para a primeira investidura. Desse modo, novamente, houve abertura para que o servidor concursado pudesse ingressar em cargos superiores sem prestar novo concurso. Medidas como esta apontam para uma diminuição da concorrência e da meritocracia no serviço público e remontam aos tempos do clientelismo e do patrimonialismo, em que aqueles que compunham o governo se utilizavam do Estado para auferirem vantagens frente aos que não faziam parte deste.

A esse respeito, Pacheco (2010) destaca que apesar de desde 1930, no governo de Getúlio Vargas, ter se buscado aderir às regras do modelo burocrático weberiano - com a instituição do concurso público como instrumento de acesso aos cargos públicos, a estabilidade e a organização de carreiras – a construção de uma burocracia profissionalizada no país é, até hoje, um processo que pode ser definido como inacabado. Isso porque este teria

“sempre convivido com outras formas de ingresso e de permanência nos quadros de pessoal - interinos, extranumerários, outras formas de vínculo precário, além dos cargos de livre nomeação. A explicação corrente remete à politização da máquina pública, por meio do clientelismo e do poder de nomeação utilizado pelos governantes como moeda de troca no jogo político-partidário”. (PACHECO, 2010, p. 278).

Enfim, tem-se a Constituição de 1988, que buscou abarcar os novos conceitos de administração juntamente com as exigências levantadas pelos cidadãos frente aos momentos vivenciados durante o período de ditadura. De acordo com Rezende (2008):

A reabertura democrática e a convocação de uma assembleia nacional constituinte, somadas às crescentes críticas da opinião pública aos abusos cometidos no regime constitucional de 1969 em matéria de funcionalismo, geraram condições favoráveis ao enrijecimento dos critérios de admissão de servidores. (REZENDE, 2008, p.12)

Assim, a Constituição de 1988, a qual vigora nos dias de hoje, veio para suprir essas necessidades e enrijecer os critérios de admissão dos servidores, acabando com a previsão do certame apenas para a primeira investidura. Nas palavras de Fontainha et al. (2014, p. 17), “tal constituição operou uma mudança significativa em relação ao marco normativo anterior no tocante à exigência generalizada do certame como necessidade prévia ao provimento de cargos efetivos na administração pública em geral”. Além disso, ela manteve a previsão de aprovação em concurso por provas ou provas e títulos, mas jamais somente títulos. Desse modo, ela prevê no seu artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988, grifo nosso)

A principal novidade que essa Constituição trouxe em relação às demais foi a questão do emprego público, a qual pode ser observada no inciso II do artigo 37. Dessa maneira, a exigência de aprovação prévia em concursos não diz respeito apenas aos cargos, mas também aos empregos públicos. Essas modificações visam evitar os diversos tipos de abusos, em relação ao ingresso no setor público, que ocorreram nos períodos anteriores devido à flexibilização da legislação. Logo, empenhou-se em definir o concurso público como peça fundamental ao estabelecimento e à manutenção de uma forma avançada e justa de seleção de pessoal. De acordo com Fontainha et al. (2014), as maiores contribuições da Constituição de 1988 foram fazer do concurso público a via exclusiva de investidura em cargo ou emprego público.

A ponto de o Supremo Tribunal Federal haver decidido que a maioria dos modos derivados de investidura (mudança de cargo mediante procedimentos internos, tais como o acesso, transposição, progressão) não foi recepcionada pelo novo regime, estando, pois, proibida. (PEREIRA, 2009; apud FONTAINHA et al., 2014, p. 17).

Entretanto, esse autor chama atenção para o fato da carta constitucional não oferecer muitos detalhes sobre uma política de seleção de pessoal à Administração Pública. Na visão deste, isso não é um aspecto negativo, pelo contrário, é algo bastante natural, visto que o texto constitucional precisa ser abrangente o bastante para regular amplas áreas e os demais

entes da federação (estados e municípios). Além disso, ele afirma que um grau majorado de detalhe não auxiliaria a efetivação da prática dos certames no âmbito da administração pública, principalmente a estadual e a municipal, uma vez que esse grau de detalhes poderia até amarrar demais a execução ao invés de facilitar a seleção. Porém, a principal crítica do autor, está no fato da legislação infraconstitucional também não prever disposições referentes aos certames, o que significaria um descuido do Estado com essa questão. Como exemplo, o autor cita a falta de previsão acerca de critérios para a composição de bancas, bem como para a regulação da relação entre o Estado e a entidade organizadora do certame. Segundo ele, “não há qualquer menção nas normas federais sobre o papel a ser desempenhado pelas entidades promotoras dos certames” (FONTAINHA et al., 2014, p. 14).

Outro ponto preocupante seria o fato de que mesmo que esse instrumento de recrutamento tenha ganhado destaque com o passar do tempo frente às Constituições Federais, ainda existem brechas ao certame, como as contratações temporárias previstas no inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988. Somando-se a essa questão, tem-se que, apesar da notoriedade nas legislações, o instituto do concurso público ainda é uma questão pouco discutida e repensada no Brasil, a qual necessita de aperfeiçoamento para suprir e acompanhar as demandas da Administração Pública. É nesse sentido que Fontainha et al. (2014) faz um estudo sobre as ideologias²⁰ que compõe o concurso público brasileiro. Segundo este autor, esse instrumento, no caso brasileiro, está pautado em quatro ideologias: a burocrática, a profissional, a acadêmica e a concurseira, sendo essa última a mais recorrente, de maior primazia, no modelo do Brasil. O argumento principal desse autor, juntamente com os outros que participaram da Pesquisa “Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? ”, é que:

Essa primazia ocorre em prejuízo profundo para a administração pública, tanto de recursos financeiros quanto humanos, motivo pelo qual cremos necessária uma reformulação do projeto institucional do recrutamento dos quadros no serviço público. (FONTAINHA et al., 2014, p. 124)

Essa ideia será melhor trabalhada na seção seguinte, a qual tratará sobre a “Ideologia Concurseira”. Por agora, faz-se necessário entender as diferentes ideologias do concurso definidas por Fontainha et al. (2014). A primeira delas, a ideologia burocrática é pautada nos moldes da burocracia weberiana, ou seja, na nova racionalidade gerencial da administração

²⁰ De acordo com Fontainha et al. (2014, p. 9) o conceito de ideologia deve ser entendido como “um conjunto de atributos que se podem ver majoritariamente presentes na forma como os diferentes atores envolvidos vivem um determinado processo, no caso, o processo de seleção por concurso”. Desse modo, o conceito de ideologia consegue unificar estratégias individuais, crenças coletivas e projetos institucionais em uma só palavra.

pública, que previa que a gestão do Estado deve ser realizada por um corpo de funcionários selecionados por concurso público. Essa ideologia configura-se como o primado da técnica sobre a política e como a valorização da meritocracia²¹. Tal corrente, como já foi visto anteriormente, ganha força, principalmente, a partir dos meados do século XX, quando o concurso público passa a ser previsto na Constituição Federal, mesmo que estritamente necessário apenas para a primeira investidura em cargo público.

Já a ideologia profissional, assim como a ideologia acadêmica, está amparada na igualdade republicana, a qual prevê a tentativa de universalização do saber, de modo que a plena integração do indivíduo ao mundo público se dá pela escola ou pelo trabalho. Dessa maneira, a ideologia profissional “busca recrutar os jovens profissionais mais competentes, que já apresentam as habilidades necessárias ao exercício do futuro cargo”. (FONTAINHA et al., 2014, p. 11). Logo, ainda na visão de Fontainha et al. (2014), ela primará por provas similares às rotinas de trabalho da futura atividade, por profissionais ou mesmo membros já recrutados da carreira na banca examinadora²² e por um aprimoramento continuado posterior ao certame. Por conseguinte, essa ideologia estaria presente quando as provas de seleção são, em sua maioria, práticas e buscam avaliar as experiências profissionais do candidato, ou seja, sua excelência e passado profissional.

A ideologia acadêmica, por sua vez, prima por recrutar os melhores egressos do sistema de ensino. Conseqüentemente, as formas de avaliação serão similares às da escola ou da universidade, valorizando os conteúdos e informações dadas em sala de aula. Ademais, essa ideologia valoriza uma formação profissional posterior ao certame, configurando o primado da meritocracia escolar. Por isso, a banca examinadora será composta por docentes dessas instituições. Dessa maneira, percebe-se que ambas ideologias possuem em seu cerne a questão da meritocracia, ideia base da ideologia burocrática. Após essa breve introdução acerca das ideologias, conforme já foi dito, dar-se-á um maior enfoque à Ideologia Concurseira, uma vez que essa hipótese de Fontainha et al. (2014) contribuiu para a

²¹ Essa palavra, segundo Fontainha et al. (2014), apareceu pela primeira vez escrita e publicada em 1956 no célebre “The rise of the meritocracy” (Young, 1994) e foi usada para marcar a característica de um novo modelo de seleção de elites que superava a aristocracia do sangue e a plutocracia do dinheiro, instituindo uma verdadeira meritocracia do talento.

²² A Banca Examinadora pode ser entendida como os recrutadores, pessoas físicas responsáveis por avaliar os candidatos durante as etapas do certame. Como influência da ideologia burocrática, o Decreto 6.944 de 21 de agosto de 2009 prevê no artigo 9, parágrafos primeiro e segundo a vedação para participar como membro da banca examinadora, coordenador, fiscal de sala ou qualquer outra função atinente à realização do certame de qualquer pessoa cujo parente em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, venha a ser candidato do concurso.

realização desse trabalho, o qual pretende averiguar se o concurso público SEPLAG/ SEDS nº 08/2013 para a seleção para o cargo de agente de segurança penitenciário de Minas Gerais se demonstrou adequado ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais e às atribuições previstas nas legislações ou se o certame foi apenas um instrumento de formalidade, que atendendo à exigência constitucional acaba por aprovar aqueles que obtêm os melhores resultados nas provas, mas que não necessariamente possuem as competências e habilidades desejáveis para o exercício da função.

4.3 Ideologia Concurseira

A “ideologia concurseira”, de acordo com Fontainha et al. (2014, p. 14) é “baseada na tautologia segundo a qual os certames recrutam os mais habilidosos, competentes e aptos a fazê-los”. Isso significa dizer que enquanto a ideologia acadêmica preza pela meritocracia escolar e a ideologia profissional reverencia a excelência profissional, a ideologia concurseira valoriza apenas aqueles indivíduos que conseguem se sair melhor nas suas provas. Desse modo, a preparação dos candidatos para a prova, os quais nesse caso são chamados de “concurseiros”, é somente

Decorar “a letra da lei”, ter por jurisprudência dominante a do tribunal que está recrutando, concordar com a corrente doutrinária a que pertencem os membros da banca e seguir a carreira cujo certame conseguir passar primeiro. (FONTAINHA et al., 2014, p. 15)

Essa afirmação de Fontainha et al. (2014) vai de encontro com diversos estudos que se preocuparam em analisar o perfil dos candidatos aprovados nos concursos públicos. A pesquisa de Castelar (2010), por exemplo, traz uma importante conclusão ao examinar o papel dos fatores determinantes da aprovação em um concurso público realizado para o Banco do Nordeste do Brasil, no qual concorreram 232.308 pessoas. Os resultados da pesquisa mostraram que um indivíduo com renda familiar alta, escolaridade acima do ensino médio, originário de região metropolitana, jovem (na faixa dos 18 a 22 anos) e que cursou a escola básica privada tem 41 vezes mais chance de aprovação do que um indivíduo sem estes atributos. O que o estudo conclui é que esses atributos são fundamentais para a aprovação do candidato, apontando para uma persistência do status econômico de uma geração para outra. Assim, pode-se concluir que o concurso, apesar de excluir apadrinhamentos e favorecimentos pessoais, acaba criando um ciclo vicioso de concentração de renda, visto que os aprovados, geralmente, são aqueles que conseguem reunir características próprias de indivíduos com melhor condição de vida.

Dessa maneira, nota-se que a afirmação de Barbosa (1996, p. 69) de que “[...] nenhum outro critério como, por exemplo, poder econômico, status, relações familiares e pessoais podem influenciar esta avaliação”, na prática, não é verdadeira, uma vez que as pré-condições do candidato influenciam sua aprovação na medida em que as provas selecionam os indivíduos que melhor estão aptos a fazê-la. Assim, a utopia de Carvalho (2010) de que o concurso admite a inserção de novos atores sociais que podem ser provenientes da classe média ou das camadas mais pobres da população, resultando em mobilidade social pelo critério merecimento, não é real. Portanto, além dos concurreiros virem somente com teorias decoradas, o certame passa a ser um fim em si mesmo. Sobre esse aspecto, Fontainha et al. (2014) afirma que o certame acaba sendo caracterizado pela “hermeticidade ou autorreferencialidade”. Por conseguinte, “ele afere apenas o que ele próprio constrói como legítimo e relevante, excluindo de seu universo avaliativo critérios importantes para o desenvolvimento das atividades exteriores a ele” (FONTAINHA et al., 2014, p. 61).

Um outro trabalho em relação a essa temática foi o de Albrecht; Krawulsky (2011). Esse estudo se dedicou a analisar os motivos de ingresso no serviço público, por meio de uma pesquisa com 93 graduados, os quais frequentavam cursos preparatórios para concursos da cidade de Florianópolis. Os entrevistados apresentavam características bem homogêneas: eram jovens adultos em início de carreira profissional. Além disso, os motivos para entrar na administração pública eram basicamente os mesmos: estabilidade no cargo (89%), remuneração (83%) e possibilidade de carreira (36%). Enquanto isso, a alternativa “natureza das tarefas desenvolvidas” não apareceu nem entre as mais votadas. Assim, nota-se que o compromisso ético com a coletividade, característica intrínseca ao trabalho nesse segmento, não foi sequer mencionado pelos participantes.

Outra importante contribuição desse trabalho foi a conclusão de que 89% dos interrogados, apesar do pouco tempo de preparação para as provas (menos de seis meses), já haviam prestado outros concursos, sendo que 26% prestaram de quatro a seis concursos. Apenas 7% ainda não haviam prestado nenhum concurso e 4% não informaram esse dado. Tais dados revelam a base do pensamento dos concurreiros, os quais não se interessam pelas atribuições e atividades competentes ao cargo pleiteado, apenas por entrar no serviço público e ter acesso a todos os benefícios indiretos oferecidos por esse setor, como: plano de saúde, duração das férias e previdência diferenciada. Nota-se, mais uma vez, que a motivação não é contribuir para a melhora da administração pública e, sim, ter uma ocupação que garanta segurança (do ponto de vista da estabilidade), altas remunerações e grandes possibilidades de ascensão na carreira, por meio de promoções e progressões. Essa

importante conclusão gera preocupações para as políticas de recrutamento e seleção do setor público, as quais amparam todo os outros subsistemas. Segundo Albrecht; Krawulsky (2011),

Os resultados possibilitam questionar como serão as futuras atuações profissionais nesse setor. Uma vez que, ao não terem a devida clareza a respeito da importância do seu papel, conforme Dias, “pode ocorrer que nosso ex-candidato e agora servidor público acabe se tornando um escravo das estatísticas, fazendo somente o necessário para atingir uma produtividade (às vezes mínima) que lhe evite problemas” (DIAS, 2009; apud ALBRECHT; KRAWULSKY, 2011, p. 223).

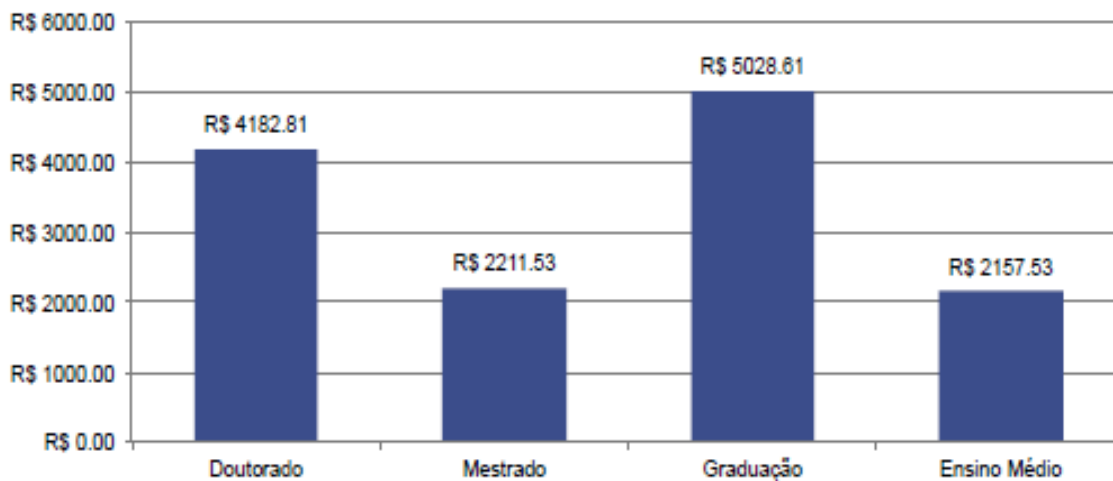
Assim, de acordo Albrecht; Krawulsky (2011), tendo em vista este diagnóstico, seria recomendando que, após o concurso, a área de Gestão de Pessoas realizasse capacitações e treinamentos adequados, os quais tivessem como objetivo inserir o novo servidor na cultura organizacional do Estado, voltada para o bem comum, e facilitar o processo de socialização do recém-chegado. Porém, como isso raramente é feito, percebe-se que o concurso, quando é amparado pela lógica concursista, acaba se tornando um instrumento pouco eficaz e inadequado às reais demandas da Administração Pública.

A relevante pesquisa de Fontainha et al. (2014), por sua vez, realizou uma análise quantitativa dos editais de abertura de certames para seleção de funcionários publicados entre 2001 e 2010 e que recrutaram 41.214 servidores em 698 processos seletivos para 20 órgãos. Para além da análise quantitativa, o trabalho também contemplou uma parte qualitativa, de caráter exploratório, a qual é composta por entrevistas com gestores públicos do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e do MS (Ministério da Saúde). Tal trabalho trouxe valiosos resultados para as questões ligadas ao concurso público e à Ideologia Concurseira.

O primeiro resultado diz respeito à questão do mérito, citada anteriormente. Conforme dito, o certame recruta as pessoas que sabem melhor fazer suas provas. Um exemplo claro disso, é a relação heterogênea e desigual entre a titulação e o salário médio dos 698 processos seletivos estudados por Fontainha et al. (2014). O Gráfico 1, ao traçar a média aritmética dos salários iniciais oferecidos e os quatro grupos de concursos estabelecidos segundo a titulação mínima exigida para a posse no cargo, aponta que o serviço público não remunera melhor os profissionais com mais anos de estudo, ou seja, com doutorado ou mestrado. Sendo assim,

Os salários dos mestres estão bem mais próximos do salário de pessoas que concluíram o ensino médio e doutores recebem cerca de 20% menos do que os bacharéis. Esta colossal distorção é a demonstração clara de que a meritocracia escolar não é minimamente uma referência a ser valorizada quando do recrutamento por certame. (FONTAINHA et al., 2014, p. 57)

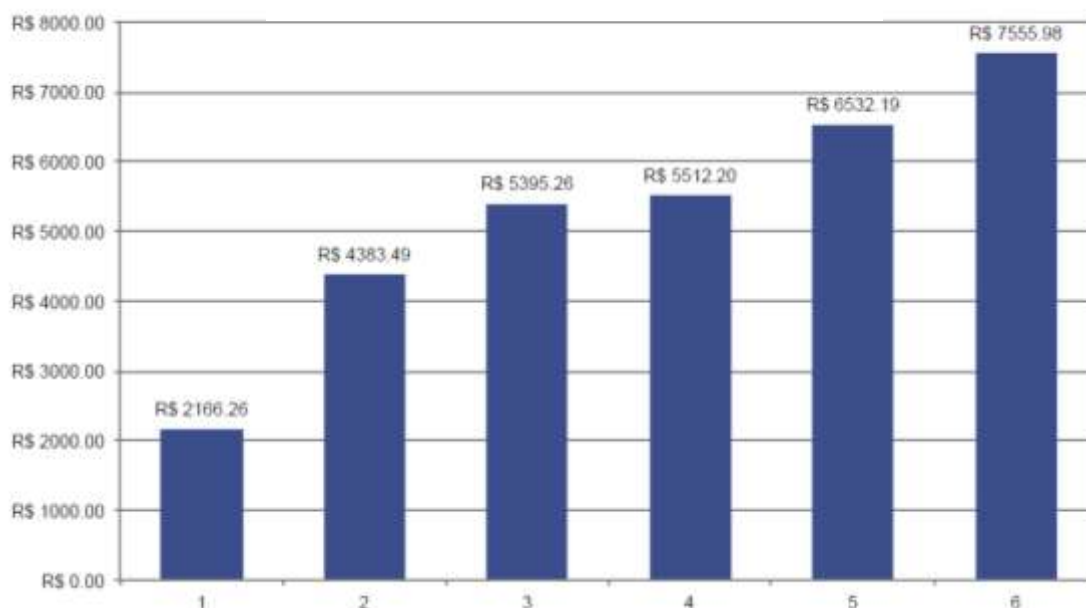
Gráfico 1 – Titulação/ Salário Médio



Fonte: Fontainha et al., 2014, p. 57

A situação fica ainda mais grave quando se observa que o gráfico que relaciona o número de fases que compõe o certame e o salário definido para cada cargo se relacionam de maneira linear e crescente, ao longo das 6 fases observadas. Logo, a remuneração média acompanha a complexidade do concurso. Essa conclusão é, segundo Fontainha et al. (2014), a base da Ideologia Concurseira, visto que, novamente, fica evidente que o certame é um fim em si mesmo e, portanto, é utilizado apenas para alimentar essa indústria dos concursos que vem crescendo. Assim, os indivíduos mais bem remunerados, são aqueles que ultrapassaram 6 fases de provas. “A remuneração inicial proposta está mais condicionada pelo número de fases do certame do que pelas atribuições do cargo expressas no edital.” (FONTAINHA et al., 2014, p. 61).

Gráfico 2 – Fases/ Salário Médio



Fonte: Fontainha et al., 2014, p. 62

Dessa maneira, chega-se a importante conclusão que os certames não baseiam a remuneração em títulos e nem em critérios ligados à escolaridade, voltando a tônica de recrutar apenas os candidatos que melhor sabem fazer as provas. Fontainha et al. (2014) ainda destaca que as habilidades e aptidões exigidas para o cargo não estão presentes no principal ato administrativo que consolida o concurso: o edital de seleção. Logo, a Administração não apresenta para o candidato as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho e tampouco considera tais características como partes integrantes do processo seletivo. Um reflexo claro disso é que dos 698 processos seletivos estudados por Fontainha et al. (2014), em nenhum deles foi verificada a existência de provas práticas nos editais. Além disso, de todos os certames que se utilizam da múltipla escolha como etapa de avaliação, em 96,7% deles ela é eliminatória e classificatória, e, ainda, em 22,21% de todos os certames do recorte ela é a única etapa de seleção. A escolha pela prova de múltipla escolha se deve à facilidade de aplicação e correção. Entretanto, Bergue (2010) chama a atenção para a importância de se atentar e de pensar estrategicamente as etapas do concurso, não priorizando apenas a rapidez da execução do certame em detrimento da adequação da prova ao cargo requerido. Assim, para ele, nos concursos públicos realizados para o provimento de cargos e empregos públicos, a definição estratégica das etapas do concurso se configura como um dos pilares que asseguram a qualidade da seleção, visto que o perfil dos servidores que irão se inserir no setor público depende da adequação dos instrumentos de avaliação. Além disso, o autor faz uma crítica a essa questão, reiterando que “não se trata de fenômeno pouco frequente a incompatibilidade dos conteúdos exigidos

nos instrumentos de prova em relação às atividades que serão efetivamente desenvolvidas pelo servidor em caso de ingresso” (BERGUE, 2010, p. 537). Fontainha et al. (2014, p. 46) corrobora com essa visão ao afirmar que “a abordagem concursista reduz o edital à expressão de regras de organização sem vislumbrar o que eles representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no concurso. ”. Enfim, pode-se resumir as ideologias acadêmica, profissional e concursista no quadro abaixo:

Quadro 1 – Ideologias Acadêmica, Profissional e Concursista

	Ideologia Acadêmica	Ideologia Profissional	Ideologia Concursista
Perfil do “candidato modelo”	Recém-egressos do sistema de ensino (escolar ou universitário)	Profissionais com experiência em sua área, pública ou privada	Egressos do sistema de ensino e/ou de outra carreira, com tempo de dedicação à preparação para concursos
Habilidades testadas no processo	Realização de provas e exames similares aos do sistema de ensino	Realização de provas e exames similares ao exercício da atividade profissional	Realização de testes desvinculados do sistema de ensino ou do cotidiano da futura carreira
Banca examinadora	Composta majoritariamente por professores universitários e/ou escolares	Composta majoritariamente por membros da carreira e/ou profissionais experientes na área de atuação	Composta majoritariamente por profissionais com experiência em seleção por concurso

Papel do Estado	Selecionar os potencialmente melhores, garantindo a formação tendo em vista as atribuições do cargo em questão	Absorver para a administração pública aqueles que já possuem as habilidades necessárias ao exercício do cargo em questão	Fiscalizar a boa aplicação dos princípios de direito no certame, tratar a questão das habilidades ou atribuições como questão de "gestão de pessoas"
Legitimidade	O mérito é fruto de uma trajetória acadêmica e/ou escolar de excelência	O mérito é fruto de uma trajetória profissional de sucesso e realização	O mérito é fruto da aprovação e da colocação no certame

Fonte: Fontainha et al., 2014, p. 134 e 135

Dessa maneira, fica evidente que o Brasil precisa superar essa Ideologia Concurseira para realizar certames de maior qualidade e que realmente atendam às expectativas e demandas da Administração Pública. Fontainha et al. (2014) afirma:

Transformações institucionais devem dar a um novo sistema de recrutamento a flexibilidade necessária para que ele se liberte do engessamento da ideologia concurseira e, quem sabe, possa se reorientar ao encontro de outras ideologias mais adaptadas à realização dos interesses da administração. Essa pluralidade deve se materializar na possibilidade de a administração pública realizar, seleção por seleção, um recrutamento dividido por perfis de candidatos diferentes, tendo em vista as necessidades do contexto. (FONTAINHA et al., 2014, p. 135)

Por fim, a última sessão desse capítulo intitulado "Concurso Público", focará nos desafios relacionados aos certames e trará algumas possíveis soluções para aprimorar o processo de recrutamento e seleção no setor público, muitas das quais perpassam pela superação da lógica da Ideologia Concurseira.

4.4 Desafios e aprimoramentos do concurso público

Segundo Castelar (2010), o concurso público, desde meados do século XX, vem se tornando uma instituição capaz de atrair os recursos humanos, devido à série de benefícios já citados. "Assim, por este meio, uma elite egressa da classe média projetou-se na conformação da burocracia estatal brasileira. ". (CASTELAR, 2010, p. 1). Anteriormente foi

mostrado que a grande questão não é atrair os indivíduos, mas recrutar e selecionar de forma eficiente as pessoas mais adequadas e alinhadas com a cultura do interesse público, capazes de promover mudanças significativas no Estado, melhorando a provisão de bens e serviços públicos. Logo, tornou-se extremamente importante provas precisas e que consigam relacionar o que se busca avaliar e o servidor ingressante. Tornou-se necessário que o Estado seja capaz de selecionar nos concursos, as pessoas mais aptas para assumir as responsabilidades específicas dos cargos (CHAVES et al., 2012). Dessa maneira, um dos principais desafios do concurso público é lidar com provas que atraem um quantitativo e uma multiplicidade muito grande de candidatos, com diversas motivações, e ainda conseguir atender ao perfil almejado pela Administração Pública. No caso do agente de segurança penitenciário essa questão é fundamental, visto que o concurso, geralmente, tem mais de 90.000 inscritos.²³

Outro desafio, de ordem anterior à realização do certame, é a definição do quantitativo de vagas a serem ofertadas. Segundo o diagnóstico feito por Fontainha et al. (2014), ao entrevistar os gestores públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), notou-se que os demais órgãos da Administração Pública Federal apresentam um histórico de não realizar uma avaliação efetiva das suas necessidades, em termos de pessoal. Assim, a estratégia dominante é deixar sobras para, caso haja negativa do pedido, o quantitativo previsto seja assegurado. Essa ausência de planejamento prévio das reais necessidades gera uma demanda contínua de pessoal, extremamente prejudicial ao Estado, tanto do ponto de vista financeiro, visto que a estabilidade dos servidores compromete permanentemente a folha de pagamento do pessoal ativo, bem como o sistema previdenciário, quanto do ponto de vista dos recursos humanos, uma vez que a força de trabalho não é bem alocada, gerando sobrecarga em determinadas áreas e déficits em outras. Autores como Bergue (2010) também sinalizam essa questão, o que leva a crer que seja uma situação comum em vários órgãos da Administração Pública.

²³ O concurso aberto pelo Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 de 06 de dezembro de 2013, por exemplo, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Formação e Capacitação (IBFC), teve mais de 96 mil inscritos.

Além disso, por meio da análise do Decreto nº 6.944/2009²⁴, da Constituição Federal e da Lei nº 8.112/90²⁵ foi possível concluir que um dos grandes problemas dos certames é a falta de legislações federais que tratem precisamente das provas e da relação entre o que se busca avaliar e o servidor ingressante. Ademais, na análise de Fontainha et al. (2014), tanto o PLS 74/2010²⁶ quanto o PLS 252/2003²⁷, falharam em abordar esses pontos, uma vez que nos dois projetos de lei há o foco no detalhar das provas no mesmo sentido do que já existe no Decreto nº 6.944/2009. Ademais, o autor destaca que há uma defasagem das definições legais sobre as carreiras, visto que muitas dessas legislações foram criadas na década de 90 e desde esse tempo não foram atualizadas. Esse descompasso é muito prejudicial para o processo de seleção, visto que as competências previstas para o cargo público em edital derivam das legislações sobre a carreira. Confirma-se, mais uma vez, a necessidade de as ações relativas à Gestão de Pessoas estarem ancoradas em legislações, no âmbito do Direito Administrativo. Um outro exemplo disso diz respeito às formas de avaliação, ou seja, a definição de quais modalidades de provas serão aplicadas. Isso porque, essa decisão é uma tarefa complexa que envolve conciliação entre os princípios, os quais o concurso público está submetido, como o Princípio da Objetividade e o Princípio da Isonomia, e a seleção de profissionais com o perfil mais adequado aos cargos disponibilizados. Desse modo, o grande desafio consiste, como bem menciona Carvalho (2010, p. 119), em, “[...] alcançar os objetivos do instituto (tratamento isonômico e seleção de profissionais mais aptos), com observância de normas principiológicas como devido processo legal.” Nos capítulos subsequentes esses desafios apontados serão analisados sob a ótica do concurso público para agente de segurança penitenciário do estado de Minas Gerais.

Complementando a lista de desafios, tem-se a problemática da assistemática dos editais. Isso significa que há uma ausência de normas sobre a elaboração dos editais, influenciando a formatação desse instrumento. De acordo com Fontainha et al. (2014, p. 50),

²⁴ Esse decreto estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências (Decreto nº 6.944, 2009, p. 1)

²⁵ A Lei dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, bem como prevê vários dispositivos relacionados aos certames que, por força constitucional, seriam obrigatórios para que houvesse acesso aos cargos.

²⁶ O Projeto de Lei do Senado nº 14, de 2010, intitulado Projeto da Lei Geral dos Concursos e aprovado por Comissão em decisão terminativa, disciplina sobre o procedimento de inscrição, as vagas e os prazos para realização de concurso público, a composição da banca examinadora e forma de divulgação do nome de seus integrantes, além de discriminar o rol das informações que devem constar no edital de abertura de inscrições.

²⁷ Tal projeto de Lei, o qual dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos ainda está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

“há poucos consensos sobre o que deve e o que é dispensável em edital de abertura de certame”. Sendo assim, não há uniformidade na maneira de inscrição no certame – por meio da caixa econômica federal ou de outros bancos, por correios, presencialmente ou por procuração, pela internet, na possibilidade e não possibilidade de isenção de taxas e nos critérios de desempate e recursos. Essa falta de padronização acaba gerando condições desiguais entre os certames.

Adicionalmente a essas questões tem-se a dificuldade na execução do certame, dado a necessidade de contratação de uma empresa com capacidade técnica e que ainda seja capaz de garantir a segurança das provas, evitando vazamento de informações e gabaritos. Devido a essas exigências, Fontainha et al. (2014), destaca que o mercado de organização dos certames é muito restrito, com poucos *players*²⁸ concorrentes. Esse quadro gera um monopólio de certas empresas e, conseqüentemente, uma homogeneidade no modo como os concursos são elaborados. Ademais, esse autor também observou uma reflexividade entre os cursos preparatórios e as instituições que organizam o certame, que, conjuntamente, formam a Indústria Concurseira. Tal observação corrobora para a afirmação de que o concurso é um fim em si mesmo, visto que ele avalia aquilo que ele mesmo cria como verdade.

Além de todos os desafios citados, a administração ainda deve vencer a difícil tarefa de gerir os recursos humanos após o ingresso destes no setor público. Como o concurso público, apesar de ser uma ferramenta indispensável no processo admissional de servidores, é um instrumento com falhas torna-se necessário que ele esteja conjugado com outros mecanismos – dos demais subsistemas de gestão de pessoas – para assegurar o desenvolvimento do potencial do servidor, a participação dele em programas de treinamento, a avaliação de desempenho e a promoção na carreira (CARVALHO, 2010). Fontainha et al. (2014), salienta que um dos grandes problemas que um concurso mal elaborado e pouco relacionado com os outros subsistemas pode trazer são as altas taxas de rotatividade na carreira, ou seja, dificuldade de manter o servidor selecionado naquela carreira, bem como a remota possibilidade de dispensar os servidores que não demonstram desempenho adequado.

A primeira disfunção ocorre porque, não raro, o candidato aprovado é um “concurseiro”, que enxerga o certame apenas como uma possibilidade de melhores remunerações. Dessa maneira, assim que esse indivíduo é aprovado em um outro concurso,

²⁸ *Players* são as empresas que concorrem em um determinado mercado, podendo ser chamadas também de jogadoras.

com salários maiores do que a do certame atual, ele troca a carreira pela mais vantajosa financeiramente. Essa atitude reforça a lógica da Ideologia Concurseira. Um dos gestores entrevistados na pesquisa de Fontainha et al. (2014), por exemplo, afirmou que “a rotatividade desse concurso de nível médio é altíssima. A gente não consegue preencher todas as vagas. Não conseguiu fixar as pessoas. (...)”.

Já o segundo impasse deriva do fato de o servidor público adquirir estabilidade após três anos de efetivo exercício. Sendo assim, se por um lado a estabilidade “protege, em maior ou menor grau, o funcionário público da demissão arbitrária, como mecanismo de garantia para a manutenção de um comportamento independente e profissional” (LONGO, 2007, p. 72) por outro, ao adquirir esse direito, o servidor público passa a ter uma postura mais relaxada, reduzindo seu ritmo de trabalho, acreditando estar fora de alcance a possibilidade de perda do cargo (BERGUE, 2010). Por fim, Fontainha et al. (2014) traz a relevante conclusão de que o certame é uma etapa isolada da vida funcional do servidor: não há conexão entre a preparação ao certame, o concurso, o estágio probatório e a requalificação

Logo, nota-se que não são poucos os desafios relacionados ao concurso público e que, muitos deles, caso não sejam superados, trarão sérias consequências para o sistema de provisão e para os demais subsistemas. A seguir, serão apresentadas algumas sugestões para aprimorar o concurso público e, conseqüentemente, o processo de recrutamento e seleção no setor público. A primeira delas diz respeito à necessidade de se firmar modelos gerais de certame, evitando que o concurso seja pensado como um agregado de provas. Para isso, é preciso repensar gerencialmente o modelo geral dos concursos públicos brasileiros, dando a eles a importância de atividade estratégica, principalmente no que se refere à elaboração do edital. Na visão de Fontainha et al. (2014), deveria haver uma simbiose entre uma das fases do concurso, o estágio probatório e a formação inicial. A sugestão do autor é que todo órgão da administração pública crie uma escola profissional focada na formação inicial, que é ministrada como última fase do certame. Segundo ele, a possibilidade de uma grande escola do Estado formar profissionais de diversos órgãos traria como benefícios a unificação da seleção inicial, da formação inicial e do estágio probatório, dando maior densidade e qualificação para a carreira.

Além disso, esse autor sugere que o período de estágio probatório ganhe maior destaque, sendo um divisor na continuação ou não do candidato aprovado na administração

pública, ou seja, torne-se uma etapa prévia à efetivação²⁹. Desse modo, se após esse longo período fosse verificado que o indivíduo não está apto a fazer parte do serviço público, ele poderia ser substituído por outro candidato. Ademais, é preciso haver uma reformulação da legislação vigente que trata dos certames e das carreiras, dado que, atualmente, ela é arcaica e insuficiente. Por fim, Fontainha et al. (2014, p. 136) recomenda que haja “uma equalização salarial que obedeça a critérios objetivos, desvinculados da complexidade do certame ou relação candidato/vaga”. Ele sugere que se torne como critério estabelecido a titulação mínima exigida para o exercício. Portanto, conclui-se que “o impacto negativo dos certames concursários na organização do mundo socioprofissional brasileiro não pode ser revertido se a pluralidade não começar pelas bases do recrutamento. ”. (FONTAINHA et al., 2014, p. 136).

Após toda essa contextualização acerca dos concursos públicos será possível aprofundar nessas questões por meio da análise acerca da provisão dos cargos de agentes de segurança penitenciários do estado de Minas Gerais no ano de 2013, avaliando se os instrumentos de avaliação utilizados no certame SEPLAG/ SEDS nº 08/2013 foram adequados para a seleção de servidores públicos com o perfil de profissional exigido pela Administração Pública.

²⁹ É válido ressaltar que essa sugestão implicaria na revisão do próprio conceito de efetividade que é atributo do cargo que se adquire no momento em que o servidor toma posse.

5 METODOLOGIA

Esta seção busca apresentar a Metodologia empregada para a realização desta pesquisa, evidenciando os aspectos relacionados à proposta de escolha do método, coleta e análise de resultados. O presente estudo trata do processo de provisão dos cargos de agentes de segurança penitenciários do estado de Minas Gerais no ano de 2013. Conforme dito anteriormente, objetiva-se estudar a adequação dos instrumentos de avaliação usados no certame SEPLAG/ SEDS nº 08/2013 para a seleção de servidores públicos com o perfil de profissional exigido pela Administração Pública do estado em questão. Para tal, foi utilizada a tipologia de natureza descritiva, de caráter qualitativo e quantitativo.

O processo descritivo objetiva identificar, registrar e analisar características e variáveis que têm relação com o ambiente, bem como observar e descrever comportamentos de fatos ou fenômenos que estão sendo estudados. Desse modo, o caráter descritivo dessa pesquisa se justifica pelo propósito de compreender mais profundamente a provisão dos cargos de ASP no serviço público, principalmente no tocante ao Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 de 06 de dezembro de 2013. Assim, a característica descritiva refere-se, propriamente, à descrição desse processo, com a explicação de suas fases, desde o planejamento da força de trabalho até a realização do certame.

Em relação à utilização da metodologia qualitativa, Marconi e Lakatos (2006) destacam que essa metodologia permite uma análise e interpretação de maior profundidade, fornecendo uma análise mais detalhada a respeito das investigações. Dias (2000, p. 2) explica que, de uma forma geral “[...] os métodos qualitativos são menos estruturados, proporcionam um relacionamento mais longo e flexível entre o pesquisador e os entrevistados, e lidam com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes que os métodos quantitativos”. Portanto, optou-se por essa metodologia para explorar as nuances do concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Já o caráter quantitativo foi usado para trabalhar os dados relacionados ao certame gerados pelo Sistema de Gestão de Concursos Públicos – SIGECOP e pelo Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SISAP.

Dessa maneira, quanto aos procedimentos técnicos empregados, este trabalho baseou-se em três procedimentos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Segundo Marconi e Lakatos (2002, p.71): “[...] a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tomada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações até meios de comunicação orais”. Já a pesquisa

documental, também de acordo com Marconi e Lakatos (2002), corresponde a uma fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, recebendo a denominação de fontes primárias. Por fim, a entrevista foi escolhida por se tratar de um instrumento flexível para a coleta de dados. A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. (MARCONI e LAKATOS, 2002). O modo semiestruturado é composto por perguntas principais sobre o tema, mas também permite, com o transcorrer da entrevista, o levantamento de outras questões pertinentes de serem abordadas.

Assim, no trabalho em questão, em um primeiro momento, por meio da pesquisa bibliográfica foram pesquisados dados secundários, retirados de manuais de Direito Administrativo e de Recursos Humanos; livros e outros materiais didáticos, como uma tese de doutorado. Essas leituras visaram o esclarecimento e o maior conhecimento a respeito dos seguintes assuntos: Agentes Públicos, Regimes Jurídicos, Planejamento da Força de Trabalho, Recrutamento e Seleção de Pessoal no Setor Público, Concurso Público, Contrato Temporário e Sistema Penitenciário em Minas Gerais.

Já no segundo momento, a pesquisa documental valeu-se de dados primários, em especial do Edital SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013 e das legislações previstas para a carreira de agente de segurança penitenciário, bem como as Constituições Federal e Estadual e outras Leis e Decretos estaduais que tratam sobre segurança pública em Minas Gerais e formas de ingresso no setor público. Com isso, pretendeu-se compreender o processo de planejamento da força de trabalho da carreira de agente de segurança penitenciário. Além disso, para analisar a carreira em si, optou-se pela ótica dos 7 subsistemas de Recursos Humanos.

Foram utilizados também outros documentos, como artigos científicos, com recorte temporal semelhante ao dessa pesquisa, o ano de 2013, em que foi iniciado o certame. Ademais, foi feita uma análise minuciosa do e-book “Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos – Brasil, o país dos concursos? ”, que trata da hipótese da “ideologia concurseira”, “baseada na tautologia segundo a qual os certames recrutam os mais habilitados, competentes e aptos a fazê-los” (FONTAINHA et al., 2014, p. 14). Esse e-book amparou toda a execução desse trabalho e foi a principal motivação para se estudar os concursos e a ideologia por trás deles, visto que a hipótese da indústria concurseira foi uma das justificativas usadas para a realização dessa pesquisa. Além disso, buscou-se analisar os dados retirados da ferramenta de mineração de dados Armazém SISAP, relativos ao quadro

de pessoal da carreira de agente de segurança penitenciário, bem como os relatórios obtidos por meio do SIGECOP.

Por fim, as entrevistas semiestruturadas possibilitaram a obtenção de dados das percepções das entrevistadas sobre o tema em estudo, por meio de perguntas apresentadas a elas. Assim, elas descrevem, de maneira qualitativa, as diferentes visões das gestoras de Recursos Humanos que trabalharam ou trabalham na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e daquela alocada na Secretaria de Estado de Defesa Social. A escolha dessas servidoras foi baseada no critério de participação na elaboração do edital de seleção da época e daquelas gestoras de RH que continuaram a executá-lo até julho de 2017, quando ocorreu o encerramento desse processo seletivo. Assim, foram ouvidas as servidoras que lidavam com a organização do processo seletivo desde uma fase anterior ao certame, isto é, desde o planejamento das atividades dos órgãos e sua necessidade operacional, até a alocação do então candidato em um posto de trabalho.

O roteiro de entrevista, cuja composição foi dividida em 4 tipos de perguntas, se encontra no apêndice A. Na primeira parte da entrevista eram feitas perguntas pessoais para as três entrevistadas, visando conhecer sua trajetória profissional, bem como a qual carreira pertenciam e algumas informações acerca da composição da equipe na época da elaboração do certame. Já na segunda parte, foram feitos questionamentos sobre o Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Logo, visou-se compreender o processo de elaboração do edital em sua totalidade, abordando os principais atores envolvidos e as relações entre eles. Além disso, buscou-se conhecer o processo de planejamento do edital, composto, entre outros processos, pela escolha da empresa organizadora e pela decisão dos conteúdos que serão tratados nas provas. Ademais, as entrevistadas também opinaram sobre a qualidade do certame, avaliando o edital quanto à adequação às exigências legais da carreira, bem como às habilidades, às aptidões e ao perfil requeridos para o cargo de agente de segurança penitenciário, e quanto ao número de etapas e a qualidade de cada uma delas. No mais, as interrogadas trouxeram os principais problemas e dificuldades relacionados ao trabalho de recrutamento e seleção e responderam se acreditam haver uma relação direta entre o número de etapas de um concurso público e a qualidade do concurso na seleção de profissionais com o perfil mais adequado ao cargo.

Na terceira parte, por sua vez, foram respondidas perguntas sobre o certame, como: 1) se as entrevistadas acreditavam que ele é a forma mais adequada de ingresso na carreira de agente de segurança penitenciário ou se a contratação temporária é mais apropriada; 2) o que poderia ser melhorado no concurso público de ASP e 3) qual o conhecimento e a opinião

da entrevistada acerca da Lei da carreira de agente de segurança penitenciário. Por último, na quarta parte, foram trazidas questões sobre a Indústria Concurseira, as quais giravam em torno da existência ou não dessa indústria nos processos de recrutamento da Administração Pública. Além disso, foi questionado se existe espaço para inovação na seleção e na gestão de recursos humanos no setor público e se há uma certa tradição de se pedir vagas acima da real necessidade para que, em caso de negativa, alcance-se o número de vagas desejado.

Desse modo, a composição do roteiro das entrevistas foi baseada nos objetivos específicos desse trabalho, como: analisar o Edital de seleção SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 para o cargo de agente de segurança penitenciário no estado de Minas Gerais, verificando a existência ou não da ideologia concurseira e a visão das gestoras em relação à qualidade dos instrumentos de avaliação utilizados no concurso público para adequada seleção de profissionais desejada pela Administração Pública. Assim, a partir das questões desenvolvidas, pretendeu-se obter, além das informações técnicas e processuais sobre o concurso público, as visões das entrevistadas a respeito do tema, uma vez que a experiência na gestão de certames permite que essas servidoras tenham opiniões diferenciadas sobre o assunto. Por fim, com o intuito de preservar a identidade das três entrevistadas, as letras X, Y e Z serão utilizadas para identificá-las. Portanto, a partir da utilização dessas técnicas de pesquisa foi possível analisar a qualidade dos instrumentos de avaliação previstos no Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Conclui-se, por conseguinte, que todos os procedimentos metodológicos vão ao encontro dos objetivos desse trabalho.

6 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO EM MINAS GERAIS

A preocupação do estado de Minas Gerais com o Sistema Penitenciário é uma questão recente. Segundo Paixão (1991, p. 35), “entre as décadas de 30 e 60, não se pode, propriamente, falar num sistema penitenciário mineiro”. Isso porque nesse período existiam apenas três penitenciárias no sistema, em Ribeirão das Neves, Ouro Preto e Uberaba, e as cadeias públicas dos municípios, as quais eram gerenciadas pela Polícia Civil e custodiavam a população prisional do estado.

Dentre essas três penitenciárias, uma se destacava por se constituir em um marco da política penal em razão da preocupação com a “recuperação” do condenado, em oposição à perspectiva punitiva e meramente custodial, a saber: a Penitenciária Agrícola de Neves (PAN), inaugurada em 1937 (PAIXÃO, 1991, p. 35).

Conforme, Ribeiro; Batitucci (2002), apesar de a Penitenciária Agrícola de Neves (atualmente, Penitenciária José Maria de Alkimin) representar real e simbolicamente um marco no sistema penitenciário as décadas seguintes a sua inauguração foram marcadas pelo completo esquecimento de políticas públicas voltadas para a questão prisional. Tal situação só foi ser alterada em 1980, quando o caos da absoluta ausência de vagas em penitenciárias veio à tona. De acordo com informações extraídas do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 2016-2027, as altas taxas de criminalidade nesse período resultaram em uma menor tolerância com as políticas de recuperação, as quais começaram na PAN.

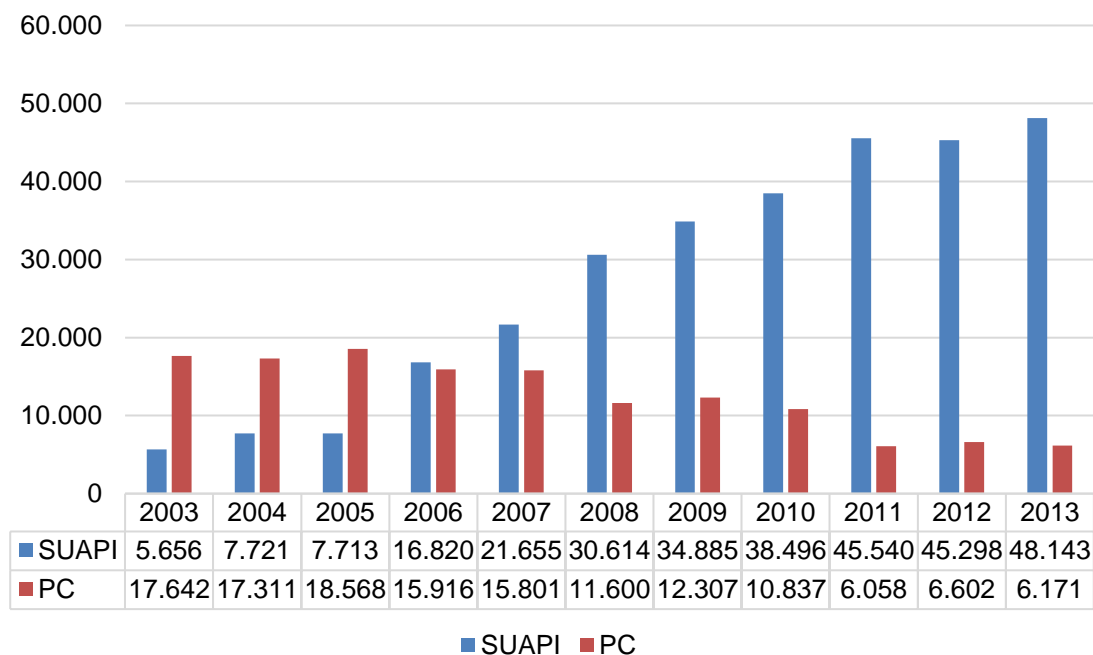
Além disso, o perfil dos criminosos foi fortemente alterado, resultando em transformações na rotina das cadeias públicas, as quais passaram de cenários de “tranquilidade” do aparato penitenciário mineiro para ambientes de tentativas de fuga, greves de fome, assassinatos de internos, assaltos sexuais, extorsões, torturas e corrupção de autoridades. Assim, pequenos motins e tentativas de rebelião tornaram-se frequentes ao longo da década de 80. “Em março de 1985, os xadrezes policiais de Belo Horizonte e Juiz de Fora contabilizaram 11 mortes, por chutes e enforcamentos”. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015, p. 179). Ademais, entre 1979 e 1984 a criminalidade, tal como percebida por meio das ocorrências policiais, sofreu um grande aumento – os crimes contra o patrimônio triplicam em um período de três anos (BATITUCCI, 2010), especialmente em Belo Horizonte.

Como resultado disso, foi criada, em 1986, a primeira Associação de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC. Baseada em uma metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual, a associação pretendia auxiliar a Justiça na execução da pena, recuperando o

preso, protegendo a sociedade, contendo as rebeliões e promovendo a Justiça restaurativa. Entretanto, o surto de violência e criminalidade acelerado continuou nos meados da década de 1990. Na visão de Batitucci e Saporì (1999), a falência do estado em promover um sistema com mínimas condições de recuperação do apenado, com a diminuição de sua reentrada no sistema, marcaram o sistema prisional mineiro naquela década. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, de 1995 a 2003 a taxa de Crime Violento por 100 mil habitantes cresceu quase 400% no Estado (de 136 para 546 ocorrências por 100 mil habitantes). Enquanto isso, para os roubos, o aumento chegou a 581% no mesmo período e 96% para o crime de Homicídio.

Em uma tentativa de solucionar tais questões, os governos estaduais optaram por transformar uma das galerias da PAN em ala de segurança máxima, bem como construir novas penitenciárias. Havia, ainda, uma imensa preocupação em retirar da Polícia Civil de Minas Gerais a atividade prisional, transferindo-a, em definitivo, para o sistema penitenciário, representado, na época, pela Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos (SEJDH). Isso por que, no final da década de 1990, dos cerca de 13.500 presos que o sistema custodiava na época, apenas 3.000 se encontravam em unidades prisionais, sendo que o restante se amontoava nas delegacias de Polícia Civil na capital e no interior. Foi nesse contexto, que houve a promulgação da Lei Estadual 12.985/1998 que determinava a mudança da gestão das 296 cadeias sob a custódia da Polícia Civil para a então SEJDH, estipulando um período de dois anos para a transição. Para cumprir as exigências da nova legislação, elaborou-se, no início de 1999, um planejamento estratégico da transferência dos presos das cadeias para o sistema prisional, em parceria com a Fundação João Pinheiro. Apesar de a Lei Estadual estipular o prazo máximo de 2 anos, esse limite não foi cumprido. Assim, apenas em 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI), a qual se tornou a responsável pela política carcerária estadual, que tal medida começou a ser colocada em ação. Conforme demonstra o gráfico seguinte, foi somente em 2006 que a tendência de encarceramento na Polícia Civil (PC) foi finalmente revertida.

Gráfico 3 - Evolução da duplicidade de gestão (Polícia Civil e SUAPI) ao longo de uma década em Minas Gerais (2003-2013)



Fonte: Oliveira, 2015. Elaboração própria.

A criação da SEDS, por meio da Lei Delegada nº 56, de janeiro de 2003³⁰, se deu por meio da fusão de dois órgãos: a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP – que antes comandava tão somente a Polícia Civil) – e a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos (até então responsável pela administração prisional do Estado). Essa importante reforma na estrutura organizacional, era reflexo da política de governo que defendia a integração das áreas da segurança pública.

Como diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais, os autores apontavam, pela primeira vez, a necessidade de criação de um arcabouço institucional que reunisse sob uma única estrutura de coordenação, todos os atores da área. (DA CRUZ et al., 2010)

Desse modo, essa nova política permitiu que fossem reunidos e vinculados à mesma Pasta as ações relacionadas à prevenção à criminalidade, integração operacional dos órgãos de Defesa Social, custódia, educação e reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, a defensoria pública dos direitos individuais e coletivos e o enfrentamento de calamidades. Com isso, a SEDS agrupou o sistema de defesa social do estado, composto

³⁰ Posteriormente, essa Lei foi revogada pelo art. 14 da Lei Delegada nº 117 de janeiro de 2007, que, por sua vez, foi revogada pelo inciso LXXXIV do art. 195 da Lei nº 22.257 de julho de 2016, a qual vigora até o presente ano.

pelas Polícias Civil e Militar, pelo Corpo de Bombeiros Militar, pelo atendimento ao menor em conflito com a lei, pela Defensoria Pública e pela então criada Subsecretaria de Administração Penitenciária³¹. De acordo com DA CRUZ et al. (2010), a principal alteração diz respeito à situação das Polícias e do Corpo de Bombeiros. Esses órgãos, embora ligados ao governador, conforme determinação da Constituição Estadual, passaram a ser subordinados operacionalmente à nova secretaria, no sentido de evitar ações fragmentadas da nova política de defesa social. Outra medida adotada para promover a integração entre as várias esferas foi a criação de um Colegiado de Integração da Defesa Social, que reunia as seguintes autoridades: Secretário de Estado de Defesa Social, Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e Defensor Público Geral.

Essas mudanças profundas, que ocorreram na organização da Segurança Pública em Minas Gerais, afetaram não só a infraestrutura do sistema penitenciário mineiro, o qual passou por diversas ampliações, por meio da construção de novas unidades penitenciárias, como também os recursos humanos relacionados à área. Dados do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027 indicam que com a construção e ampliação de presídios e penitenciárias, as vagas saltaram de 5.381, em 2003, para 32.768 até dezembro de 2016, em um total de 187 unidades, o que representa uma ampliação de, aproximadamente, 718,49% no quantitativo de vagas.

Assim, para vigiar as unidades prisionais em crescimento, o número de agentes de segurança penitenciários (ASPs) passou de 650, em 2003, para 14.151, em 2014, ano em que os 54.314 presos estavam distribuídos pelas 151 unidades prisionais do estado de MG. É válido ressaltar que, nesse mesmo ano, o estado mineiro, segundo dados do Mapa do Encarceramento (2014), foi responsável por pouco mais de 10% do crescimento da população prisional brasileira, ficando atrás somente do estado de São Paulo, com 36%. Ademais, apesar desse aumento ter ocorrido em todas as unidades da federação, Minas Gerais se destacou por apresentar o maior percentual de crescimento do país: 624%, no período entre 2005 a 2012.

Ainda em consonância com tal mapa, o estado passou da pior média – com nove agentes por presos em 2003 – para alcançar quase uma das melhores médias nacionais, com

³¹ Recentemente, em 2011, a SEDS absorveu também a execução da política estadual antidrogas, por meio de uma Subsecretaria específica para a área.

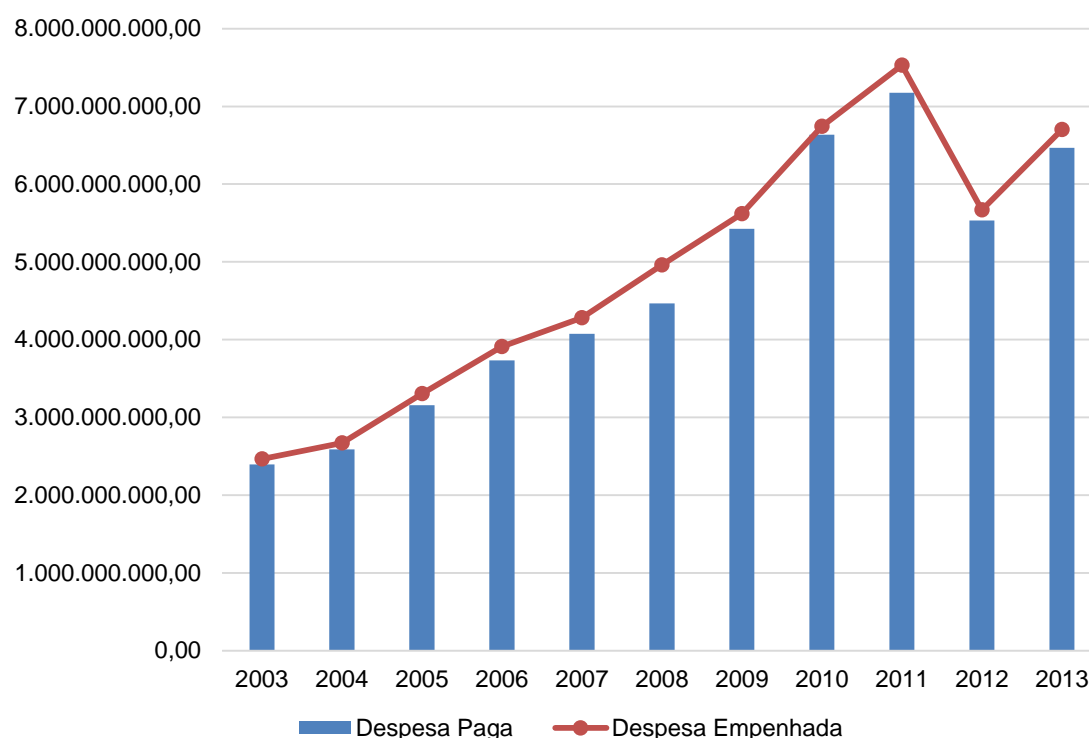
três agentes por presos em 2014. Entretanto, conforme alertam OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS (2015),

Apesar desse quantitativo parecer elevado, a escala de trabalho faz com que os agentes não estejam simultaneamente na unidade, apesar de lotados nela. Segundo os nossos cálculos, a média, atualmente, é de 15 presos por agente em cada turno de trabalho, o que representa uma série de riscos para a categoria profissional, como se abordará na seção seguinte. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015, p. 180)

Todo esse crescimento da Defesa Social, fez com que os gastos na área aumentassem muito. De acordo com dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2010, Minas Gerais, no ano de 2009, foi o estado que mais alocou recursos do orçamento na função de segurança pública. Mais precisamente, foram destinados 14% do orçamento total para essa função. Comparativamente, São Paulo e Rio de Janeiro comprometeram, no mesmo período, respectivamente, 7,7% e 8,6% dos gastos com a segurança pública. Além disso, essa mesma pesquisa ainda indicou que o gasto anual “per capita”, no período observado, de Minas Gerais com segurança pública foi de R\$280,51, maior que os estados de São Paulo (R\$244,47) e do Rio de Janeiro (R\$231,78).

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos gastos com Segurança Pública ao longo de uma década em Minas Gerais (2003-2013), trazendo o valor da despesa paga e da despesa empenhada. Nota-se que, no primeiro ano observado, o Estado pagou cerca de 2,4 bilhões para essa área. Já no ano de 2013, esse valor chegou a quase 6,5 bilhões. Ademais, ao longo desses 10 anos, foram gastos aproximadamente 52 bilhões com a Segurança Pública.

Gráfico 4 - Evolução dos gastos com Segurança Pública ao longo de uma década em Minas Gerais (2003-2013)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2003-2013).

Dessa maneira, o ano de 2003 foi decisivo para robustas mudanças na estrutura do Sistema Penitenciário em Minas Gerais. A área de segurança foi ganhando cada vez mais importância, bem como a carreira de agente de segurança penitenciário, fato que será demonstrado na próxima sessão. Um exemplo claro disso foi a elaboração em abril de 2013 de uma proposta de Planejamento de Força de Trabalho com o objetivo de utilizar melhor os recursos empregados nas atividades de segurança prisional. Para isso, trabalharam em conjunto a Superintendência Central de Política de Recursos Humanos – SCPRH, unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, o Escritório de Prioridades Estratégicas – EPE e a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. Dessa maneira, essas três unidades uniram esforços a fim de definir uma espécie de metodologia para quantificar a mão de obra necessária para a operação das unidades prisionais. O foco do projeto era, não apenas definir o quadro de pessoal de cada unidade, mas também fornecer subsídios para melhoria e otimização de processos, definição de escalas de trabalho mais eficientes e adoção de soluções tecnológicas que fossem capazes de reduzir o emprego de mão de obra e manter os níveis de segurança adequados para a operação do sistema. Tal projeto ainda vigora no presente ano de 2017 e não tem previsão de término.

Por fim, no ano de 2016, surgiu um novo marco na Política Prisional do Estado de Minas Gerais com a criação da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), por meio da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016. Assim, a antiga Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais foi dividida em 2 novas secretarias: a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). A primeira delas, de acordo com o previsto no artigo 23 da Lei nº 22.257, tem como competência “planejar, organizar, coordenar e gerir a política prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais e privilegiando a humanização do atendimento e a inclusão social dos indivíduos em cumprimento de pena”. Além disso, conforme assegurado no caput e no parágrafo primeiro do artigo 149 dessa lei, os cargos da carreira de Agente de Segurança Penitenciário, bem como os servidores atuais de provimento efetivo dessa carreira, passam a ser lotados na SEAP.

Na visão dos elaboradores do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027 a criação da SEAP é a garantia de mais autonomia para a gestão do sistema prisional que, ano de 2016, representava a segunda organização com maior força de trabalho no Estado, com cerca de 20.000 servidores, ficando atrás somente da Polícia Militar. Por fim, apesar dos avanços provenientes da criação da Secretaria, com o agravamento da crise econômica e da instabilidade política que o país vivencia, o Sistema Prisional atravessa mais uma fase de grandes dificuldades. Em um contexto de corte de gastos e de recursos escassos, a SEAP precisa gerenciar a superlotação nas unidades prisionais, o déficit de servidores e o aumento das ameaças de fugas, motins e rebeliões que expõem presos, servidores e sociedade a situações de insegurança. Nessa situação de crescente ampliação do número de internos nos estabelecimentos prisionais, fenômeno observado não só em Minas Gerais, mas em todo o país, e da necessidade de melhoria no atendimento aos encarcerados, é imprescindível que a Segurança Pública seja formada por profissionais capazes de lidar com as diversas situações que ocorrem nas unidades prisionais. Porto et al. (2017), reforçam essa importância:

As dificuldades tornam-se ainda maiores se considerarmos a complexidade envolvida na área de segurança pública, especificamente no que tange à gestão prisional, o que requer a atuação de profissionais bem selecionados, motivados, qualificados e alocados nas atividades corretas. (Porto et al., 2017, p. 11)

Desse modo, percebe-se a relevância do agente de segurança penitenciário para o bom andamento do Sistema Penitenciário. Após essa caracterização do sistema como um todo, no próximo capítulo será dado um enfoque a carreira de agente de segurança penitenciário, fazendo um breve levantamento histórico dessa carreira e analisando-a sob a ótica dos 7 subsistemas de Recursos Humanos, tratados, anteriormente, no referencial teórico.

7 ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir da metodologia proposta, foi feita uma análise minuciosa da carreira de agente de segurança penitenciário, pela ótica dos setes Subsistemas de Recursos Humanos. Além disso, analisou-se também o concurso público para provimento de cargos da carreira de agente de segurança penitenciário do quadro de pessoal do estado de Minas Gerais, por meio do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Além disso, foi-se a campo realizar entrevistas com três servidoras do Estado de Minas Gerais, duas delas que trabalharam/ trabalham na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e uma lotada na Secretaria de Estado de Defesa Social. Cada uma delas pertencia a uma carreira e o tempo de serviço público variou de 3 anos a 12 anos. Com isso, pretendeu-se compreender o processo de planejamento da força de trabalho da carreira de ASP e coletar a opinião dessas gestoras de recursos humanos acerca do tema em estudo. Dessa maneira, foram elaborados os capítulos 7 e 8.

7.1 Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos

Segundo Porto et al. (2017, p. 18), “a evolução da carreira de Agente de Segurança Penitenciário acompanhou a evolução do sistema prisional. ”. Desse modo, as robustas mudanças ocorridas a partir de 2003 influenciaram significativamente a carreira de agente de segurança penitenciário, modificando, principalmente, o órgão responsável por custodiar os encarcerados do estado de Minas Gerais. Anteriormente ao ano de 2003 não existia a carreira de ASPs. Assim, as atividades penitenciárias eram executadas pela classe de Guarda de Presídio, que era regulada pela Lei Estadual nº 3.214, de 1964. A classe era tão pouco representativa que haviam apenas 60 cargos previstos, sendo 36 Guardas de Presídio I, 18 Guardas de Presídio II e 6 Guardas de Presídio III.

Em 1993, por meio da Lei Estadual nº 11.118 de 30/06/1993, a nomenclatura foi alterada e os Guardas de Presídio passaram a ser denominados como Guardas Penitenciários. Nesse momento, a Lei já previa 200 cargos para a classe e o nível exigido de escolaridade era o elementar. No ano de 2000, por sua vez, a nomenclatura foi novamente alterada: de Guarda Penitenciário para Agente de Segurança Penitenciário, por meio da Lei Estadual nº 13.720. Outro grande avanço foi o fato de que para o provimento no cargo passou a ser exigido como grau de instrução o nível médio. Percebe-se que tal classe foi ganhando cada vez mais relevância, até que, em julho de 2003, ocorreu a maior conquista: a criação da carreira de Agente de Segurança Penitenciário, por meio da Lei Estadual nº 14.695. A

legislação anterior, datada do ano de 1993, instituía os ASPs como uma classe e não como uma carreira. Assim, tal legislação definiu, nas disposições transitórias, que:

Art. 18. Os servidores ocupantes de cargos da classe de Agente de Segurança Penitenciário, a que se refere o art. 6º. da Lei nº 13.720, de 27 de setembro de 2000, lotados e em exercício em estabelecimento penal da Subsecretaria de Administração Penitenciária, serão posicionados, excepcionalmente, no grau A, no nível correspondente da Classe de Agente de Segurança Penitenciário constante na tabela do Anexo II desta Lei.

§ 4º - A classe de cargos de Agente de Segurança Penitenciário a que se refere o caput deste artigo constará da ficha funcional do servidor dela integrante e extinguir-se-á com a vacância, não se confundindo com a carreira de Agente de Segurança Penitenciário criada por esta Lei. (MINAS GERAIS, 2000)

Além disso, a Lei estabeleceu que:

Art. 6º Compete ao Agente de Segurança Penitenciário:

I - Garantir a ordem e a segurança no interior dos estabelecimentos penais;

II- Exercer atividades de escolta e custódia de sentenciados;

III - Desempenhar ações de vigilância interna e externa dos estabelecimentos penais, inclusive nas muralhas e guaritas que compõem suas edificações. (MINAS GERAIS, 2003)

Outra definição da Lei foi a classificação da carreira como atividade exclusiva do Estado. Além disso, o quantitativo de cargos aumentou consideravelmente, visto que a Lei instituiu que a carreira deve ser composta por cinco mil cargos efetivos de Agente de Segurança Penitenciário, lotados no Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Defesa Social, especificamente na Subsecretaria de Administração Penitenciária³². O fato de a carreira de Agente de Segurança Penitenciário subordinar-se a uma administração própria, voltada exclusivamente para o Sistema Prisional, e não mais às Polícias Militar e Civil, trouxe significativas mudanças para essa carreira, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento da classe. Como exemplo, pode-se citar a criação, em julho de 2004, do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária (SINDASP) e a aprovação do porte de arma fora do período de trabalho para a categoria, a qual se deu por meio da Lei nº 12.993/2014. Ademais, em dezembro de 2012, por meio da Lei nº 20.591 foram criados 5.291 cargos da carreira de ASP, alterando o quantitativo previsto no Anexo I da Lei nº 14.695/2003 para 18.656 cargos. Entretanto, em julho de 2016 foram extintos, pela Lei nº 22.257/2016, 991

³² No ano de 2016, como já mencionado, a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais foi dividida em 2 novas secretarias: a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). Desse modo, os agentes passaram a ser lotados na SEAP.

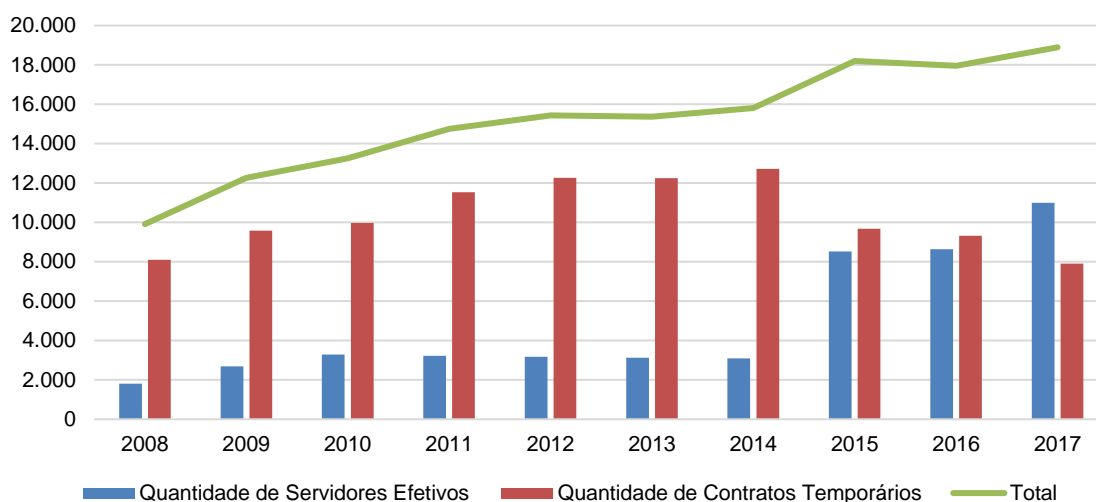
cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Agente de Segurança Penitenciário, reduzindo esse quantitativo para 17.665.

Dessa maneira, nota-se a institucionalização progressiva que a carreira de ASP veio vivenciando com o passar dos anos. Esse processo é muito relevante para o Sistema Penitenciário como um todo, visto que, como afirmou Moraes (2013, p.131), “o que os agentes penitenciários fazem ou deixam de fazer tem grande importância na dinâmica da prisão”. A importância que esses atores têm dentro das unidades carcerárias é imensa, uma vez que eles são os responsáveis por dar a tônica ao ambiente e controlar os encarcerados. Essa questão de sumo valor será melhor trabalhada ao longo das próximas sessões. Assim, após essa introdução acerca do histórico e das legislações que regem a carreira de agente de segurança penitenciário, ela será analisada sob a ótica dos sete subsistemas de Recursos Humanos, iniciando pelo Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos. O objetivo dessa abordagem é compreender a carreira de agente de segurança penitenciário em sua totalidade.

7.2 Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos

Segundo Porto et al. (2017), a rápida expansão do Sistema Penitenciário mineiro, por meio da absorção das cadeias custodiadas, como já demonstrado, demandou do governo estadual, a realização de concursos públicos e a contratação de novos agentes de segurança penitenciários. Desse modo, apesar de o governo de Minas Gerais ter realizado alguns concursos públicos para a carreira de agente de segurança penitenciário, como o Edital SEPLAG n.º 03/2005, o qual previu 750 vagas, e o Edital SEPLAG/SEDS nº. 02/2007, com previsão de 1250 vagas, a estratégia de ampliação da mão-de-obra da operação das unidades prisionais se deu, majoritariamente, por meio da realização de contratações temporárias. Um reflexo disso é o fato de que, de acordo com dados do Sistema de Administração de Pessoal de Minas Gerais – SISAP, no ano de 2014, a proporção de contratados, dentre os profissionais atuando nas funções de Agente de Segurança Penitenciário, representava 80,45% do contingente total. O gráfico abaixo demonstra que, somente a partir do ano de 2017, a proporção de agentes de segurança penitenciários atuando como servidor efetivo foi maior que o percentual de contratados temporários.

Gráfico 5 - Evolução no quantitativo de ASPs efetivos e contratados em Minas Gerais



Fonte: Sistema de Administração de Pessoal de Minas Gerais – SISAP.
Elaboração própria.

Além disso, ele também representa (por meio da linha verde) a evolução, desde o ano de 2008 até o ano de 2017, do número de agentes de segurança penitenciários, que praticamente dobrou no período observado, passando de 9.913, no primeiro ano, para 18.892, até julho do último ano. O grande aumento do número de servidores efetivos que ocorreu nos últimos três anos deve-se aos concursos representados pelo Edital SEPLAG/SEDS nº. 03/2012 e pelo Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, os quais abriram, respectivamente, 3.410 e 3.535 vagas para a carreira de ASP. Outra observação importante, é que apesar do tipo de ingresso para a carreira de ASP ter se invertido, no ano de 2017, a quantidade de contratados temporários continuou muito alta.

Essa questão refletiu na folha de pagamento dos agentes de segurança penitenciários. A título de comparação, em dezembro de 2014, de acordo com dados do Portal da Transparência, a folha de pessoal de provimento efetivo, considerando as remunerações brutas, era de R\$23.413.769,10, enquanto dos contratados era R\$37.131.952,42. Em janeiro de 2015, por sua vez, esses valores se alteraram, respectivamente, para R\$26.319.247,30 e R\$36.362.037,10. Já em janeiro de 2017, os números saltaram para R\$41.308.137,46 e R\$34.752.542,27, invertendo-se a participação dos tipos de ingresso na folha de pagamento. Em agosto desse mesmo ano, o gasto com efetivo já chegava a R\$62.358.631,90 (o que

representa um aumento de, aproximadamente, 66%) e o dos contratados temporários caia para R\$24.129.2774,56.³³

Logo, o planejamento da força de trabalho da carreira de ASP baseou-se por muito tempo na contratação temporária. Segundo, Porto et al. (2017), o Poder Executivo de Minas Gerais, mediante às necessidades de ampliação da força de trabalho, utilizou-se das contratações temporárias visando ampliar de forma rápida sua capacidade para a realização de atividades consideradas essenciais do ponto de vista da segurança pública. O processo de contratação temporária, conforme abordado no referencial teórico, se dá por meio do processo seletivo simplificado. A fim de compreender esse processo, será tomado como exemplo o Instrumento SRHU/SEDS nº. 028/2013 de 14 de janeiro de 2013. A escolha se deu pelo fato de que tal instrumento foi aberto entre os concursos, já citados, de 2012 e de 2013. É válido ressaltar que é possível compreender o processo de contratação temporária como um todo por meio de apenas um instrumento convocatório porque o conteúdo desses instrumentos costuma ser bem similar. Desse modo, nota-se que existe um modelo a ser seguido, que apresenta poucas alterações de um para o outro. Essa mesma questão ocorre com os editais e será trabalhada no próximo capítulo.

O instrumento de 14 de janeiro de 2013, visava formar o quadro de reserva para a função de agente de segurança penitenciário para unidades prisionais da Secretaria de Defesa Social situadas no município de São Joaquim de Bicas, pertencente à 2ª Região Integrada de Segurança Pública – RISP. Assim, ele previa a seleção de candidatos de nível médio, exclusivamente do gênero masculino e com 21 anos completos na data da contratação para ocupar o cargo de ASP e ter como atribuições gerais: garantir a ordem e a segurança no interior dos estabelecimentos prisionais, desempenhando ações de vigilância externa e interna, inclusive muralhas e guaritas, bem como em órgãos e locais vinculados ou de interesse do sistema prisional e exercer outras atividades que vierem a ser incorporadas ao cargo por força de dispositivos legais. Ademais, o instrumento afirmava que o processo não se constituía em concurso público e que teria duração de 1 ano, podendo ser prorrogado por igual período a critério da Administração Pública. Por fim, tomava como base a remuneração de R\$2.298,69³⁴ para atividade a ser exercida durante 40 horas semanais. O quadro abaixo resume as etapas que compunham o processo, bem como os critérios, os conteúdos e o quantitativo estipulado para cada fase:

³³ É válido ressaltar que o vencimento básico dos efetivos e dos contratados temporários é o mesmo.

³⁴ Conforme já foi dito, essa remuneração era a mesma para o cargo efetivo na época.

Quadro 2: Etapas do Instrumento Convocatório SRHU/SEDS nº. 028/2013

ETAPA	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO	CONTEÚDO	Nº DE PARTICIPANTES
1ª	Análise de currículos	Eliminatório e Classificatório	Histórico profissional, escolaridade / formação acadêmica e cursos complementares (informática)	Todos os inscritos
2ª	Comprovação de idoneidade e conduta ilibada	Eliminatório	Investigação Social	700 primeiros classificados
3ª	Avaliação psicológica	Eliminatório	Testes, questionários, inventários, anamneses, dinâmicas de grupo, testes situacionais	Aprovados na etapa anterior
4ª	Curso Introdutório	Eliminatório e Classificatório	Escola de Formação do Sistema de Defesa Social	450 primeiros classificados e aprovados na 3ª etapa

Fonte: Instrumento Convocatório SRHU/SEDS nº. 028/2013. Elaboração Própria

As justificativas apresentadas para a contratação temporária foram:

- 1) a insuficiência de servidores efetivos para a continuidade dos serviços públicos essenciais, como é o caso dos serviços da área segurança pública;
- 2) a inexistência de candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação
- 3) e o fato do número de candidatos classificados e aprovados em processos seletivos simplificados anteriores ser insuficiente para atender a demanda do sistema.

Segundo o instrumento convocatório, essas motivações para a realização do processo seletivo simplificado estão previstas na Lei Estadual nº 18.185, de 04 de junho de 2009, e no Decreto nº 45.155, de 21 de agosto de 2009. Entretanto, como já foi dito anteriormente, tais justificativas se configuraram como brechas à realização dos certames. Um exemplo claro disso é o fato de que em agosto de 2017 alguns dispositivos da Lei nº 18.185 foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. De acordo com o acórdão, a inconstitucionalidade está presente no art. 2º, incisos IV, V, VI, alíneas a, b, c, d e §1º, art. 4º, incisos III, IV e §1º, III e IV, da referida Lei. Esse último artigo, o art. 4º, é justamente o que amparou legalmente a contratação temporária dos agentes de segurança penitenciários, conforme demonstra texto abaixo retirado do instrumento convocatório SRHU/SEDS nº. 028/2013 de 14 de janeiro de 2013:

A contratação se dará através de Contrato Administrativo, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, observando-se os prazos dispostos no art. 4º da Lei nº 18.185, de 04 de junho de 2009. (Instrumento Convocatório SRHU/SEDS nº. 028/2013, 2013, p.17)

Ademais, no entendimento do TJMG os dispositivos impugnados contrariam o art. 37, IX, Constituição Federal e os arts. 21, §1º e 22 da Constituição do Estado, sendo considerados inconstitucionais. Além disso, a decisão interpretou que as regras previstas na lei estadual não se enquadram nas hipóteses de excepcionalidade, uma vez que as expressões “carência de pessoal” e “número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços públicos essenciais” traduzem casos extremamente abrangentes e genéricos de contratação temporária.

Complementando essa questão tem-se o fato de que processo seletivo simplificado no caso do ASP e de outras carreiras, não se coadunou com os princípios constitucionais da acessibilidade e do concurso público, uma vez que não especificaram objetivamente a contingência que evidencia a situação de urgência. Portanto, o processo seletivo simplificado sob os argumentos da determinabilidade do prazo de contratação, da temporariedade da carência e da excepcionalidade da situação de interesse público é tido como uma brecha ao certame. Nas palavras do Desembargador Edilson Fernandes:

As atividades “nas áreas de saúde, educação, segurança pública, defesa social, vigilância, assistência social e meio ambiente” constituem, inequivocamente, serviços essenciais e permanentes, de forma que o fato de a Lei impugnada referir-se à contratação de pessoal para atendimento destes serviços não é suficiente para caracterizar a temporariedade da contratação, por isso se revela imperiosa a sua declaração de inconstitucionalidade. (ADI nº 1.0000.16.074933-9/000, 2017, p. 8)

É válido ressaltar que ao longo dos últimos anos vários órgãos do governo de Minas Gerais vinham utilizando amplamente das contratações temporárias como forma de burlar o concurso. Tal ação prejudica o planejamento da força de trabalho e compromete a qualidade do serviço público prestado, principalmente porque as áreas que faziam uso dessas hipóteses genéricas e ordinárias – em especial as áreas denominadas essenciais como saúde, segurança pública e educação – estão sendo obrigadas a encerrar os contratos, gerando uma situação de falta de pessoal. Desse modo, a partir desse novo entendimento adotado pela Corte Mineira, foi imposto aos órgãos se adequar às exigências da Ação Direta de Inconstitucionalidade e substituir a mão-de-obra contratada por efetivos. Essa prescrição, em muitos casos, está implicando na inexistência de funcionários suficientes para prestar o serviço, o que resulta em filas maiores nos hospitais, caos nas unidades prisionais, etc.

A situação é ainda mais crítica quando se observa a ausência de candidatos classificados para substituir os contratos e as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, desde janeiro de 2017, o governo mineiro anunciou ter ultrapassado o limite de gasto com

pessoal, o qual corresponde a 49% da receita corrente líquida de todo o estado. Ao extrapolar esse limite, de acordo com a Lei, o Estado deve eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, as quais incluem redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e, em último caso, demissão do servidor estável.

Portanto, nota-se o quanto a questão dos contratados temporários interferiu e continua interferindo no planejamento da força de trabalho, principalmente dos agentes de segurança penitenciários, e o quanto um inadequado processo de PFT comprometeu todo o processo admissional dessa carreira, gerando consequências para o Sistema Prisional como um todo. Outro ponto muito importante é o quanto a convivência dos diferentes vínculos empregatícios em um mesmo ambiente, como ocorre nos casos de praticamente todas as unidades prisionais de MG, nos quais contratados e efetivos dividem o mesmo espaço, pode ser conflituosa. Essa questão foi citada por Júlia Dorigo (2015) quando ela elaborou uma tese sobre o trabalho dos agentes de segurança penitenciários no Estado de Minas Gerais:

Estas questões fazem com que haja uma certa rivalidade entre contratados e concursados, tanto em unidades onde ambos trabalham, como nas unidades que tem a promessa de receber os agentes concursados em um breve período de tempo. Os contratados veem nos colegas uma ameaça aos seus empregos, mesmo sabendo que estes nunca foram assegurados por muito tempo, contudo, em algumas unidades há agentes que trabalham há mais de dez anos com contratos renovados de tempos em tempos. Ainda assim, sobre o cotidiano de trabalho os agentes não contaram nenhum tipo de experiência de boicote ou retaliação entre colegas pela diferenciação do regime de trabalho. (DORIGO, 2015, p. 67)

Reforça-se, novamente, a necessária relação entre as áreas do Direito Administrativo e de Recursos Humanos, visto que, especialmente no setor público, a compreensão dos vínculos empregatícios e do modo como eles se relacionam é fundamental para a formulação de políticas de gestão de pessoas.

Retomando a questão do planejamento da força de trabalho, apesar do grande histórico de contratações temporárias para a carreira de ASP, conforme afirma Fontainha et al. (2014, p. 9): “no Brasil, vemos a grande mídia anunciar, uníssona, 2013 como “o ano dos concursos”. No caso dos agentes de segurança penitenciários não foi diferente. Procurando dar celeridade ao processo de suprimento dessa carreira, o governo do estado planejou fazer três concursos consecutivos para substituição de agentes de segurança penitenciários. O objetivo dessa medida era garantir a melhoria do sistema prisional mineiro, uma vez que os profissionais passariam pela triagem completa de formação profissional para o exercício do cargo. O primeiro deles foi aberto em 2012 por meio do Edital SEPLAG/SEDS nº. 03/2012 e

o segundo em 2013, representado pelo Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. O último concurso, por sua vez, estava previsto para ser publicado em 2017. Porém, com as restrições da LRF, tal certame está suspenso. Porto et al. (2017) destaca:

O Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 foi publicado antes mesmo da publicação das nomeações do concurso anterior, uma vez que, mesmo se todos os candidatos aprovados fossem nomeados, ainda assim, existiriam contratos temporários a serem substituídos. (PORTO et al., 2017, p. 25)

No próximo capítulo será feita uma análise do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, um dos principais objetos de estudo deste trabalho. Dessa maneira, buscar-se-á, a partir desse instrumento jurídico, compreender o certame realizado nesse ano para a carreira de agente de segurança penitenciário.

Por fim, cumpre-se ressaltar que para o bom funcionamento do Subsistema do Planejamento de Recursos Humanos e, conseqüentemente, dos demais subsistemas, é fundamental que haja um levantamento adequado da demanda de pessoal, condizente com a realidade dos órgãos públicos e com as perspectivas da Administração em curto, médio e longo prazo³⁵. Ademais, a diretriz central de planejamento da força de trabalho deve ser capaz de selecionar o perfil de agente público desejado levando em conta seus vínculos e regimes.

Conforme já foi trazido, os agentes de segurança penitenciários efetivos, enquanto servidores estatutários, são submetidos ao Regime Estatutário. Já os contratados temporários, ao serem subordinados ao Regime Especial, comprometem, mais uma vez, a realização do serviço e causam segregações internas. Isso se deve ao fato dos contratados, dada a relação precária com a Administração Pública, estarem mais susceptíveis às corrupções, às chantagens dos encarcerados e aos desrespeitos dos postos hierárquicos mais altos, uma vez que eles não têm a estabilidade de um cargo público. Além disso, conforme já foi visto, eles se sentem ameaçados com a chegada de um efetivo, dada a possibilidade de perda do emprego.

Nesse ponto, salienta-se a importância do Regime Estatutário para esse tipo de carreira. Por ser um cargo que lida diretamente com situações adversas e conflituosas, além

³⁵ Em 2012, ocorreu uma iniciativa pioneira nessa área. Foi elaborada uma proposta de Planejamento de Força de Trabalho para as unidades prisionais de Minas Gerais. Tal projeto piloto buscou desenvolver uma metodologia de dimensionamento de força de trabalho, objetivando quantificar a mão de obra necessária para a operação das unidades prisionais. Porém, até o presente ano, tal projeto ainda não foi concluído. Além disso, apesar desse projeto ter visado o planejamento quantitativo da mão-de-obra nas unidades prisionais, não há indícios de nenhuma iniciativa que tenha buscado planejar qualitativamente a força de trabalho para compor a carreira de agente de segurança penitenciário.

do trabalho em um ambiente muito hostil, a estabilidade, garantida pelo regime jurídico, torna-se uma importante aliada do Estado. Isso porque, ao ter um cargo estável, o servidor tem menos incentivos para se corromper dentro do sistema prisional. Além disso, a presença de um vínculo público é importante visto que o Estado é o representante legítimo da Lei. É sua função crucial exercer a segurança pública e zelar pela ordem dentro das unidades penitenciárias. Dessa maneira, conclui-se que as definições da composição da força de trabalho e, conseqüentemente, do regime jurídico que será adotado alteram profundamente a estrutura e as relações nas unidades prisionais.

7.3 Subsistema da Organização do Trabalho

Tal subsistema, conforme já foi abordado, é responsável pelo projeto de definição dos postos de trabalho e dos perfis desejados para ocuparem aquele cargo. No setor público, as determinações relacionadas à competência do cargo em questão estão previstas na lei da carreira e no Decreto Estadual nº 43.960/2005. A Lei nº 14.952/2003 aborda, no artigo 6º, essas atribuições de modo muito genérico e amplo. Já o decreto define melhor as atividades dos ocupantes do cargo de agente de segurança penitenciário. Somando-se as três competências já descritas na Lei, tem-se que:

Art. 2º São atribuições do cargo de Agente de Segurança Penitenciário:

IV - executar operações de transporte, escolta e custódia de presos em movimentações externas, bem como de transferências interestaduais ou entre unidades no interior do Estado;

V - realizar buscas periódicas nas celas;

VI - realizar revistas nos familiares e visitantes dos presos;

VII - prestar segurança a profissionais diversos que fazem atendimentos especializados aos presos nas unidades prisionais;

VIII - conduzir presos à presença de autoridades;

IX - adotar as medidas necessárias ao cumprimento dos alvarás de soltura, obedecidas as normas próprias;

X - informar ao preso sobre seus direitos e deveres de conformidade com o REDIPRI - Regulamento Disciplinar Prisional e demais normas vigentes;

XI - verificar sobre a necessidade de encaminhar presos a atendimentos especializados;

XII - entregar medicamentos aos presos, observada a prescrição médica;

XIII - prestar assistência em situações de emergência: primeiros socorros, incêndios, transporte de enfermos, rebeliões, fugas e outras assemelhadas;

XIV - preencher formulários, redigir e digitar relatórios e comunicações internas;

XV - participar de comissões de classificação e de disciplina, quando designado;

XVI - exercer outras atividades que vierem a ser incorporadas ao cargo por força de dispositivos legais. (MINAS GERAIS, 2005)

Além disso, no parágrafo 1º do artigo 6º a lei autoriza o agente de segurança penitenciário a portar arma de fogo, quando em serviço, exceto nas dependências internas do estabelecimento penal. Percebe-se, dessa forma, que o decreto, assim como previsto, complementa a Lei nº 14.952/2003. Porém, apesar dessas duas legislações versarem sobre as atribuições do cargo de ASP, a definição do posto de trabalho dentro de cada unidade prisional fica a cargo de cada dirigente. Sendo assim, cabe a ele definir em qual atividade cada agente será alocado. A Cartilha institucional do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária – SINDASP-MG ainda reforça que o agente lotado em estabelecimento penal será hierarquicamente subordinado ao Diretor do respectivo estabelecimento.

De acordo com a pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”³⁶, realizada entre os meses de julho de 2013 a julho de 2015, os ASP, tanto os efetivos quanto os contratados, podem trabalhar em mais de um setor em um mesmo dia. Isso significa que os agentes podem, durante o período de trabalho, ser alocados nos diversos setores das prisões: segurança externa (Portaria externa, portaria interna, muralha, guarita); segurança interna (núcleo de segurança interna, pavilhão ou galeria); segurança do preso (grupo de intervenção rápida, canil, escolta); inteligência (monitoramento por câmeras, inteligência); trânsito interno/censura (trânsito interno, censura, feminina) e trabalhos internos (produção, diarista, intendência, conservação interna, enfermaria, penal e conselho disciplinar). Ademais, há uma divisão entre os agentes penitenciários que atuam nas unidades prisionais e nos setores administrativos. A pesquisa mostrou que os primeiros geralmente executam suas atividades nas prisões em turnos de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso. Já os segundos trabalham, normalmente, em um regime de oito horas diárias. Outra informação relevante trazida pela pesquisa foi o fato de que uma pequena parcela dos 1530 ASPs entrevistados afirmou trabalhar apenas metade do mês dentro do sistema, o que viabiliza bicos e outras atividades fora do sistema prisional.

³⁶ Esta pesquisa é parte integrante do projeto estruturador “Políticas Públicas de Segurança e Espaço Urbano”, financiado pela FAPEMIG (CSA – AES-00115-13).

Já em relação à definição do perfil desejado para o cargo, não foi observado, no caso de Minas Gerais, nenhum instrumento formal que verse detalhadamente sobre essa questão, nem mesmo o edital do concurso dedica uma parte para esse tipo de informação. Apesar disso, a já citada Cartilha institucional do SINDASP traz, nas primeiras páginas, os princípios os quais devem guiar a ação de todo servidor público e, principalmente, dos agentes de segurança penitenciários. Tais princípios, previstos no Código de Conduta Ética do Servidor Público Estadual, incluem boa-fé, fidelidade ao interesse público, transparência, honestidade e impessoalidade. Essas concepções devem guiar a ação dos ASPs e, principalmente, serem capazes de definir e selecionar o perfil de servidor que deve fazer parte dessa carreira. O Manual do Agente Penitenciário do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná, por exemplo, salienta a necessidade dos agentes apresentarem um perfil adequado para o efetivo exercício da função. Ele afirma que essa atividade requer um engajamento e um compromisso para com a instituição pertencente.

[Os agentes penitenciários] devem ter atitudes estratégicas e criteriosas, para corroborar com mudanças no trato do homem preso, e realizá-las em um espírito de legalidade e ética. (PARANÁ, 2004, p. 1)

Além disso, esse manual também prevê as atitudes e condutas profissionais necessárias ao agente penitenciário. Entre elas, pode-se citar:

01 – APTIDÃO: que tenha disposição inata, um dom natural de lidar com pessoas;

02 – HONESTIDADE: que seja íntegro. Precisa ser parte exemplar da instituição a que pertença e

[...]

04 – RESPONSABILIDADE: que tenha capacidade de entendimento ético e uma determinação moral;

[...]

08 – EQUILÍBRIO EMOCIONAL: que sua estabilidade mental seja definida por ações comedidas e prudentes;

[...]

13 – EMPATIA: que saiba sempre se colocar no lugar do outro, antes de uma decisão importante; (PARANÁ, 2004, p. 2)

Dessa maneira, uma sugestão é que o estado de Minas Geras elabore um manual semelhante ao do estado do Paraná, contendo os deveres e direitos dos agentes, as

atribuições, o *modus operandi*³⁷ da rotina das unidades prisionais, bem como as técnicas e táticas de segurança. Sendo assim, a partir das competências, habilidades e atitudes será possível traçar o perfil desejado do agente de segurança penitenciário do estado de MG. Isso se faz relevante na medida em que sem a definição clara desse perfil não é possível selecionar o melhor candidato para ocupar tal cargo. Ressalta-se, porém, que o instrumento mais próximo dessa definição de perfil seria o Curso de Formação Técnico-Profissional, que constitui a 6ª etapa do concurso público para ASP, e no qual os candidatos assistem aulas que tem como objetivo formar o perfil de agente desejado. Entretanto, de acordo com a pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”, 27,4% dos efetivos e 19,5% dos contratados consideram que o conteúdo da formação foi inadequado e o tempo insuficiente. Ademais, apenas 10,6% dos efetivos e 24,1% dos contratados consideraram que o conteúdo desse curso foi adequado e o tempo de formação suficiente. No próximo capítulo, o qual tratará sobre o Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 serão detalhadas cada uma das etapas que constituíram esse certame e feita uma avaliação da qualidade de cada etapa, segundo a opinião dos entrevistados.

7.4 Subsistema de Gestão do Emprego

O Subsistema de Gestão do Emprego inclui os processos de incorporação, mobilidade e desvinculação. No caso do agente de segurança penitenciário já foi trabalhada, na seção sobre o planejamento da força de trabalho, a forma de incorporação na carreira. Sendo assim, a Lei nº 14.695/2003 instituiu como forma principal de ingresso o concurso público.

Art. 9º O ingresso na carreira de Agente de Segurança Penitenciário far-se-á por provimento de cargo efetivo na classe inicial, mediante aprovação em concurso público, constituído pelas seguintes etapas sucessivas:

- I - provas ou provas e títulos;
- II - comprovação de idoneidade e conduta ilibada, nos termos de regulamento;
- III - prova de aptidão psicológica e psicotécnica;
- IV - prova de condicionamento físico por testes específicos;
- V - exame médico;

³⁷ Modus operandi é uma expressão em latim que significa "modo de operação". Ela é utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo geralmente os mesmos procedimentos.

VI - curso de formação técnico-profissional. (MINAS GERAIS, 2003)

A contratação temporária, por sua vez, deveria ser utilizada apenas em situações de necessidade temporária de excepcional interesse público, ou seja, em circunstâncias excepcionais, como: casos de emergência, calamidade pública, etc. Já em relação à mobilidade, no caso do setor público, ela é chamada de remoção. De acordo com a Resolução nº 31/2017 do Gabinete da SEAP,

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I. Remoção: a movimentação do servidor público, a pedido, por permuta, por motivo de saúde ou ex officio, entre unidades da Secretaria de Estado de Administração Prisional;

II. Unidade Administrativa: todas as unidades da Secretaria de Estado de Administração Prisional que não tenham natureza prisional;

III. Unidade Prisional: todas as unidades da Secretaria de Estado de Administração Prisional destinadas à custódia dos Indivíduos Privados de Liberdade. (MINAS GERAIS, 2017)

Sendo assim, a remoção pode se dar de duas formas:

- 1) *Ex officio*: quando a remoção é motivada por interesse e conveniência da Administração Pública;
- 2) A pedido do servidor público, fundada por interesse pessoal; por permuta ou por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas.

Ademais, qualquer que seja o motivo para a remoção, essa deverá ser formalizada por meio do preenchimento de um Formulário. Por fim, salienta-se que o último edital para a carreira de agente de segurança penitenciário, Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, dispôs no item 2.13 sobre os casos de remoção durante o período de estágio probatório.

2.13 O candidato aprovado, nomeado e investido no cargo de Agente de Segurança Penitenciário, somente poderá ser removido de sua unidade de exercício depois de cumprido o estágio probatório, salvo em situações excepcionais por necessidade da Administração Pública. (Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, 2013, p.3)

Por último, em relação a desvinculação, no caso do setor público ela pode ser entendida como extinção do vínculo empregatício ou como medidas de caráter disciplinar. Na visão de Di Pietro (2013, p. 668), a desvinculação é entendida como vacância: “a vacância é o ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função”. Desse modo, ela pode decorrer de exoneração, demissão, aposentadoria e falecimento. A exoneração não se constitui como penalidade e pode ser a pedido ou *ex officio*. A primeira

ocorre quando o próprio servidor, no caso o agente de segurança penitenciário, opta por deixar o cargo. Já a segunda quando não satisfeitas as exigências do estágio probatório ou quando, tendo tomado posse, o servidor não entrar em exercício no prazo estabelecido (DI PIETRO, 2013). Entretanto, para os cargos em comissão ou função de confiança, a exoneração ocorre a critério da Administração Pública, a qual deve motivar essa ação. A demissão, por sua vez, é decorrente da prática de ilícito administrativo e tem como penalidade o desligamento do servidor dos quadros do funcionalismo. No caso dos ASPs ela pode ocorrer devido a desvio de conduta, envolvimento em corrupção e esquemas dentro das unidades prisionais, etc. Já a aposentadoria, conforme abordado nas hipóteses do artigo 40, §1º da Constituição da República.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (BRASIL, 1988)

Após essa explanação sobre as formas de incorporação, mobilidade e desvinculação é importante tratar da questão da rotatividade na carreira de agente de segurança penitenciário. Esse *turn over*³⁸, segundo Oliveira; Ribeiro; Bastos (2015), pode ser causado, de forma geral, pela oportunidade de ofertas mais atraentes; insatisfação quanto a política

³⁸ Termo em inglês utilizado para denominar a rotação de pessoal.

salarial; falta de política e estratégias para crescimento, aprendizagem e carreira, etc. No caso da carreira de ASP não é possível afirmar quais seriam esses motivos exatos e nem se essa taxa é alta ou baixa. Porém, foram encontradas informações qualitativas e quantitativas bastante relevantes sobre essa questão. Dos entrevistados da pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”, 26% afirmaram que continuariam na mesma carreira. Já 44,9% responderam que continuariam na mesma carreira, desde que ela propiciasse melhores condições de trabalho. A conclusão da pesquisa é que “aparentemente, apesar dos riscos percebidos com o exercício da profissão e do fato de que vários ingressaram na atividade em busca da estabilidade e dos salários que o poder público oferece, eles estão satisfeitos com a carreira” (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015, p. 188). Por sua vez, Dorigo (2015) em sua tese, utilizando-se da coleta das falas dos agentes em entrevistas e grupos de discussão, chega a conclusão semelhante:

Muitos destacam que o ofício de agente de segurança penitenciário, exercido dentro das unidades prisionais é muito desgastante e com o tempo os agentes que não são promovidos para trabalhos administrativos acabam trocando de profissão, ou até mesmo adoecendo e eles atribuem a isso o convívio cotidiano com os detentos. (DORIGO, 2015, p. 79)

Nesse ponto, a promoção para trabalhos administrativos pode ser vista como uma melhora na condição de trabalho, visto que esse agente não precisará trabalhar em contato com o preso, dentro da unidade prisional. Assim, fica evidente a necessidade de melhoria das circunstâncias laborais para diminuir a taxa de evasão dos agentes.

Outro dado significativo é o número de candidatos aprovados e nomeados, os quais entraram em exercício, que saíram antes do encerramento do concurso. Essas pessoas chegaram a exercer o cargo de agente de segurança penitenciário, mas pediram exoneração antes do fechamento do concurso. É válido pontuar que os dados foram extraídos do Sistema de Gestão de Concursos Públicos – SIGECOP, o qual, apesar de ser considerado a fonte oficial e única, não é exato. Dessa maneira, no concurso de 2012, 118 servidores estavam nessa situação. Já no concurso de 2013 esse número diminuiu consideravelmente, passando para apenas 2 servidores. Não há instrumentos e estudos suficientes para avaliar se esses resultados são altos ou baixos. Porém, observa-se uma melhora considerável de um certame para o outro. O ideal é que esse tipo de saída não ocorra, visto que isso é um indício de que o concurso não está conseguindo selecionar, na sua totalidade, os candidatos mais aptos a exercerem o cargo de ASP.

Por fim, a partir de dados do SIGECOP e do SISAP verificou-se que, em março de 2017, dos 5.786 candidatos nomeados do concurso SEPLAG/SEDS nº. 03/2012, 198³⁹ já não compunham a força de trabalho dos agentes de segurança penitenciários de Minas Gerais. Esse número indica que no período entre julho de 2014 (data em que ocorreram as primeiras nomeações referentes a esse certame) e março de 2017, 198 agentes de segurança penitenciários foram exonerados ou demitidos. Logo, ocorreu uma saída de 3,42% dos servidores que ingressaram pelo certame citado. Já em relação ao concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 essa taxa foi maior, ficando em 4,8%. Constatou-se, assim, que das 6.387 nomeações, 307 servidores, até setembro de 2017, já haviam sido desligados do cargo de ASP. Portanto, nota-se que o índice de rotatividade de um concurso para o outro aumentou. Para a administração pública o ideal é que essa rotatividade seja baixa, para que não seja necessário realizar certames com grande frequência, visto que esses processos seletivos são caros e morosos. De acordo com Oliveira; Ribeiro; Bastos (2015), um alto índice de rotatividade pode indicar falhas na gestão, baixa competitividade de salários e condições de trabalho.

7.5 Subsistema de Gestão do Desempenho

Esse subsistema trata do planejamento e da avaliação de desempenho da carreira de agente de segurança penitenciário. No período do estágio probatório, o servidor passa por um processo de acompanhamento sistemático do seu desempenho, chamado de Avaliação Especial de Desempenho (AED). Segundo a Cartilha institucional do SINDASP, esse acompanhamento tem por objetivo, apurar a aptidão do servidor para exercício do cargo para o qual foi nomeado, contribuir para a implementação do princípio da eficiência e aprimorar o desempenho do servidor e dos órgãos ou entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. O processo de Avaliação de Desempenho da SEDS é baseado em 5 competências essenciais: alinhamento institucional; orientação para resultados; comprometimento profissional; compartilhamento de informações e conhecimentos e relacionamento interpessoal. Sendo assim, ao final do período do estágio probatório, para adquirir a estabilidade por completo, o servidor deverá ter cumprido dois requisitos: 1) obter o mínimo de 60% de aproveitamento na média do somatório de pontos obtidos em todas as etapas da AED e 2) atingir o mínimo de 95% de frequência em cada etapa da AED e também ao final do período do estágio probatório.

³⁹ Esse quantitativo considera os candidatos que saíram antes do encerramento do concurso.

Após esse período o servidor passa a ser avaliado pela Avaliação de Desempenho Individual (ADI), obrigatória para todos os servidores públicos estáveis ocupantes de cargo de provimento efetivo. A figura seguinte retrata o ciclo da gestão do desempenho do agente de segurança penitenciário.

Figura 4: Ciclo da Gestão do Desempenho

AÇÃO	CICLO DE AVALIAÇÃO / MÊS A MÊS											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Elaboração do Plano de Gestão do Desempenho Individual - PGDI	■	■	■	■								
Realização do 1º acompanhamento obrigatório no PGDI							■					
Realização do 2º acompanhamento obrigatório no PGDI									■			
Preenchimento do Termo de Avaliação											■	■

Fonte: Cartilha Institucional SINDASP, p. 16.

7.6 Subsistema de Gestão da Compensação

O Subsistema de Gestão da Compensação refere-se às retribuições monetárias e não monetárias. Desse modo, no caso do setor público, a principal retribuição monetária é o vencimento básico. Em relação a essa questão, nota-se que o valor do vencimento aumentou consideravelmente desde a criação da Lei da carreira em 2003, o que indica uma maior institucionalização e valorização dos ASPs, conforme já foi citado. Nessa legislação o vencimento inicial do Agente de Segurança Penitenciário nível I, grau A, era de R\$449,10. Até chegar ao valor praticado em 2017, o salário sofreu diversos reajustes. Em agosto de 2011 foi instituída a Lei nº 19.576 /2011, que previa várias correções no valor do vencimento básico, as quais resultaram, a partir do ano de 2015, no salário de R\$4.098,45, que vigora até o presente momento. Isso representa um aumento de quase 913% ao longo de um período de 14 anos, o que é um acréscimo muito significativo para a carreira. Abaixo, segue a tabela atualizada com os vencimentos básicos divididos por nível e grau.

Tabela 1: Vencimento básico da carreira de Agente de Segurança Penitenciário – MG em 2017

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	GRAU	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	NÍVEL										
Médio	I	4.098,45	4.221,40	4.348,04	4.478,48	4.612,84	4.751,22	4.893,76	5.040,57	5.191,79	5.347,54
Médio	II	4.281,74	4.410,20	4.542,50	4.678,78	4.819,14	4.963,72	5.112,63	5.266,01	5.423,99	5.586,71
Médio	III	4.473,49	4.607,70	4.745,93	4.888,31	5.034,95	5.186,00	5.341,58	5.501,83	5.666,89	5.836,89
Superior	IV	5.189,25	5.344,93	5.505,28	5.670,43	5.840,55	6.015,76	6.196,24	6.382,12	6.573,59	6.770,80
Superior	V	6.019,53	6.200,12	6.386,12	6.577,70	6.775,04	6.978,29	7.187,63	7.403,26	7.625,36	7.854,12

Fonte: Cartilha institucional do SINDASP – MG, p. 8.

Além do vencimento básico, os ASP também recebem outras retribuições monetárias, como o Abono Fardamento e a Gratificação de Agente de Segurança Penitenciário em Estabelecimento Penal – GAPEP. A primeira, de acordo com a Lei nº 16.076/06 e com a Resolução SEDS 1.350/12, prevê o recebimento de 40% da remuneração do soldado de 1ª classe para o agente efetivo. Esse pagamento é realizado em parcela única, creditada juntamente ao pagamento do mês de maio de cada ano. Já a segunda está prevista nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 7º da Lei nº 14.695/2003:

Art. 7º Fica criada a Gratificação de Agente de Segurança Penitenciário em Estabelecimento Penal - GAPEP -, a ser atribuída aos servidores da carreira de que trata o art. 5º. desta Lei.

§ 1º A base de cálculo para a concessão da GAPEP será de 85% (oitenta e cinco por cento) do vencimento básico correspondente ao grau "J" da faixa de vencimento em que o servidor estiver posicionado na tabela constante do Anexo II desta Lei.

§ 2º - A GAPEP é inacumulável com qualquer outra vantagem da mesma natureza ou que tenha como pressupostos para a sua concessão as condições do local de trabalho.

§ 3º - A GAPEP não será devida nos períodos de afastamento do servidor, salvo nos casos de férias, férias-prêmio, licença para tratamento de saúde, licença à servidora gestante e exercício de mandato sindical.

§ 4º - A GAPEP será incorporada, para fins de aposentadoria, nos termos da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002.

Ademais, existe também o Adicional de Desempenho – ADE, que é incluído após a conclusão do estágio probatório e após a publicação da progressão pós estágio probatório, desde que as avaliações de desempenho tenham sido satisfatórias. Assim, essa vantagem pecuniária é concedida mensalmente ao servidor, para incentivar e valorizar seu desempenho e sua contribuição para o alcance das metas institucionais do Órgão ou Entidade onde estiver em exercício, bem como valorizar sua formação e seu aperfeiçoamento. Por fim, os agentes

de segurança penitenciários recebem todos os benefícios previstos no Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado de Minas Gerais – Lei nº 869 de 05/07/1952. Entre eles, pode-se citar:

- Férias regulamentares de 25 dias úteis após 11 meses de efetivo exercício;
- Férias prêmio de 3 meses a cada 5 anos de efetivo exercício;
- Licenças para tratamento de saúde; maternidade; paternidade; casamento; por motivo de luto.

Além disso, o ASP possui o direito de utilizar as regras do Regime Geral da Previdência pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) referente à Aposentadoria Especial que consta no art. 57 da Lei 8.213/91. De acordo com essa legislação, a função do agente de segurança penitenciário está no rol de trabalhos sujeitos a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Desse modo, segundo a Cartilha institucional do SINDASP, essa função dá direito à Aposentadoria Especial aos 25 anos de exercício na atividade, não sendo exigida idade mínima neste caso.

Outra possibilidade de compensação dos ASPs é a aquisição de um cargo comissionado. A Lei da carreira salienta, no parágrafo 1º, do art. 4º, que os cargos de provimento em comissão relativos às unidades de Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária, como o cargo de Diretor, “serão ocupados, preferencialmente, por Agente de Segurança Penitenciário da última classe, com formação superior relacionada às atividades-fim da Superintendência”. Por fim, aqueles agentes que são filiados ao SINDASP-MG possuem facilidades como convênios com empresas e clubes. Como exemplo pode-se citar os convênios com as faculdades Arnaldo, FEAD, Novos Horizontes; com o Consultório Odontológico Drª. Márcia Reis; com o Consultório de Psicologia Clínica Carolina Morais e com os clubes Balneário Lagos do Jordão, em São Joaquim de Bicas, e Centro de Lazer Pampulha - CeLP, em Belo Horizonte. Logo, nota-se que a carreira de ASP possui diversas contribuições monetárias e não monetárias.

7.7 Subsistema de Gestão do Desenvolvimento

O Subsistema de Gestão do Desenvolvimento apresenta duas vertentes: as questões da carreira, bem como suas promoções e progressões, e os conteúdos relacionados ao aprendizado individual e coletivo. Em relação à carreira de agente de segurança penitenciário a Lei nº 14.695/2003 pressupõe no artigo 17 a criação da Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário, “responsável, diretamente ou mediante convênio, pela elaboração da grade curricular e por ministrar os cursos de formação, aperfeiçoamento e

qualificação necessários ao ingresso e desenvolvimento da carreira”. Com o passar dos anos, essa escola foi sendo aprimorada e tornou-se responsável pela aplicação de processos voltados para o recrutamento, seleção e treinamento dos agentes de segurança penitenciários, tanto os contratados quanto efetivos. De acordo com informações constantes no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 2016-2027, aprimoraram-se as exigências mínimas requeridas para os candidatos, bem como os cursos de formação passaram a seguir as matrizes básicas do DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional.

No Decreto Estadual nº 45.870 de 2011 o nome da escola já havia sido alterado para Escola de Formação da Secretaria de Estado de Defesa Social - EFES/SEDS. Assim, compete a esse órgão: promover atividades de desenvolvimento de recursos humanos, delineando as competências requeridas para a ampliação e consolidação de conhecimentos, habilidades e atitudes dos profissionais da área; participar do desenvolvimento das políticas de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, bem como responsabilizar-se pelo seu planejamento, sua execução, acompanhamento e avaliação; elaborar, executar e coordenar a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas, etc. Desse modo, essa escola atua auxiliando a Diretoria de Gestão de Pessoas no diagnóstico das demandas de capacitação de recursos humanos na SEDS e na execução dos cursos, treinamentos e implantação de novas rotinas. Como exemplo de cursos ofertados pode-se citar: Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis; Noções Básicas de Gerenciamento de Crise e Mediação de Conflitos e Políticas Públicas no Sistema Prisional. Assim, nota-se que a EFES/SEDS, juntamente com a Diretoria de Gestão de Pessoas, é responsável por estimular o aprendizado individual e organizacional, definindo as regras e oferta de treinamento, capacitação e desenvolvimento.

Já em relação à estrutura da carreira de agente de segurança penitenciário, ela está presente no Anexo I da Lei nº 14.695/2003. O quadro seguinte retrata os níveis e graus existentes na carreira de ASP.

Quadro 3: Estrutura da Carreira de Agente de Segurança Penitenciário

Nível de escolaridade	Nível	Grau									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Intermediário	I	I-A	I-B	I-C	I-D	I-E	I-F	I-G	I-H	I-I	I-J
Intermediário	II	II-A	II-B	II-C	II-D	II-E	II-F	II-G	II-H	II-I	II-J
Intermediário	III	III-A	III-B	III-C	III-D	III-E	III-F	III-G	III-H	III-I	III-J
Superior	IV	IV-A	IV-B	IV-C	IV-R	IV-E	IV-F	IV-G	IV-H	IV-I	IV-J
Superior	V	V-A	V-B	V-C	V-R	V-E	V-F	V-G	V-H	V-I	V-J

Fonte: Lei Estadual nº 14.695/2003

A mudança de um grau para o outro é chamada de progressão. “Progressão é a passagem do servidor ocupante de cargo efetivo para o grau imediatamente subsequente do mesmo nível da carreira a que pertencer” (MINAS GERAIS, 2003). No caso da carreira de ASP, os graus são identificados por letras de “A” até “J” e a progressão ocorre automaticamente a cada dois anos, desde que o servidor não tenha sofrido punição disciplinar no período e satisfaça os requisitos previstos no parágrafo 1º, do art. 11, da Lei da carreira:

- a) encontrar-se em efetivo exercício do cargo;
- c) ser aprovado em avaliação de desempenho.

Logo, o servidor deve ter cumprido o interstício de dois anos de efetivo exercício no mesmo grau. A promoção, por sua vez, é a passagem do servidor ocupante de cargo efetivo para cargo vago da classe imediatamente superior da carreira a que pertencer, ou seja, trata-se da mudança de nível. Para que isso ocorra, de acordo com a Cartilha institucional do SINDASP, é necessário que o agente cumpra as seguintes exigências:

- a) ter cumprido o interstício de cinco anos de efetivo exercício no mesmo nível, após o estágio probatório;
- b) ter recebido cinco avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias, desde a sua promoção anterior, nos termos das normas legais pertinentes;
- c) comprovar a titulação mínima exigida para o nível.

Ademais, faz-se preciso, ainda, um parecer favorável da Comissão de Promoções para a consolidação dessa ascensão na carreira. Dessa maneira, percebe-se que a carreira de agente de segurança penitenciário possui um tempo mínimo para evolução e para se atingir o final da carreira muito grande, se em comparação com outras carreiras, como, por exemplo, a carreira de Polícia Civil, cuja progressão ocorre em no mínimo um ano de efetivo exercício no mesmo grau e a promoção em no mínimo dois anos de efetivo exercício no mesmo nível, de acordo com a Lei Complementar nº 129 de agosto de 2013. Bergue (2010) salienta que uma carreira muito longa, ou seja, que o servidor demore muitos anos para mudar de grau e/ou nível, pode ser desestimulante, trazendo consequências negativas para a administração pública, como maiores taxas de rotatividade. Além disso, esse autor chama a atenção para a importância de ter bons mecanismos de evolução de uma carreira. Segundo ele,

Assiste-se, em geral, a situações em que a formatação de carreiras comportam tão somente padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, restando, portanto, destituídas do real propósito de sua existência, qual seja, o de

sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos. (BERGUE, 2010, p. 361)

Dessa maneira, nota-se que as ações do Subsistema de Gestão do Desenvolvimento necessitam sempre serem revistas e atualizadas, buscando como objetivo máximo o desenvolvimento e o aprendizado individual e coletivo da organização.

7.8 Subsistema de Gestão das Relações Humanas e Sociais

O Subsistema de Gestão das Relações Humanas e Sociais diz respeito às questões ligadas ao clima laboral, às relações de trabalho e às políticas sociais. Os gestores de recursos humanos responsáveis por formularem políticas para a carreira de agente de segurança penitenciário devem estar muito atentos às diretrizes definidas que afetam esse subsistema, visto que tal carreira apresenta muitas peculiaridades, como o ambiente de trabalho tenso e conflituoso; a permissibilidade do uso de arma e os desafios diários ligados a profissão, como motins, rebeliões, brigas. Ademais, segundo Moraes (2013),

Nas prisões, os agentes penitenciários normalmente realizam atividades rotineiras de inspeção das celas, de vigilância do comportamento dos presos e de controle da entrada e saída do estabelecimento prisional. São os membros do staff prisional que mantêm maior contato e interlocução com os presos e desempenham papel crucial na produção de um cotidiano institucional minimamente equilibrado (PAIXÃO e COELHO, 1984; KING, 2008, p. 31; LOURENÇO, 2010, p. 19; MORAES, 2013, p. 131).

Sendo assim, a maneira como esses atores se relacionam e constroem o clima laboral e as relações de trabalho afetam muito o cotidiano das unidades prisionais, moldando-o completamente. Dessa maneira, nessa seção, serão apresentados mais alguns dados da pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”, realizada entre os meses de julho de 2013 a julho de 2015, com o intuito de conhecer o perfil dos ASPs que responderam ao *survey*⁴⁰ e, assim, compreender o tipo do agente penitenciário. Porém, destaca-se que tal perfil tem como foco basicamente as características sociodemográficas dos entrevistados e não a questão das habilidades, competências, atitudes e características psicológicas. Essas informações auxiliarão no entendimento do comportamento dos agentes e, principalmente, na compreensão dos depoimentos dos agentes de segurança penitenciários que participaram da tese de doutorado “Trabalho em cadeia – uma análise do cotidiano laboral dos agentes de segurança penitenciária no estado de Minas Gerais”, elaborada durante 4 anos, no período

⁴⁰ Termo em inglês que significa pesquisa. Utilizado geralmente quando se trata de pesquisas com questionários fechados.

de 2011 até 2015. Desse modo, será possível compreender quem são esses agentes e como eles se relacionam no cotidiano laboral das unidades prisionais.

De acordo com a amostra entrevistada no *survey*, a maioria dos agentes são do sexo masculino, pardo, casado, com filhos, praticantes de alguma religião, com o ensino médio completo ou superior incompleto e com idade entre 30 e 39 anos. Ademais, grande parte deles (60%) reside no mesmo município em que exerce a atividade de agente de segurança penitenciário. Já em relação ao tipo de vínculo com a administração pública, 45,1% era mão de obra contratada; 49,6% cargo efetivo e 5,3% cargo comissionado, geralmente ligado à diretoria.

Outra informação muito relevante foi o fato do perfil sociodemográfico dos agentes, divididos entre efetivos e contratados, não ter apresentado diferenças estatisticamente significativas entre eles. Entretanto, observou-se que os efetivos apresentam um maior grau de escolaridade. Em contrapartida, os contratados possuem mais anos de exercício, com média de 6,16 anos, enquanto os efetivos têm média de 5,6 anos. Por fim, ressalta-se a diferença entre a formação inicial, oferecida pela antiga Secretaria de Defesa Social, dos efetivos e dos contratados temporários. Se por um lado 50,9% dos efetivos responderam que o curso de formação durou entre um a três meses, por outro 70,8% dos contratados temporários afirmaram que essa duração foi de até quinze dias, tempo considerado por eles insuficiente, apesar do conteúdo ter sido avaliado como satisfatório. Na percepção dos autores essa diferença significativa de tempo de formação traz algumas consequências negativas para a execução do serviço penitenciário. Essa visão é corroborada por Oliveira; Ribeiro; Bastos (2015, p. 182), que afirmam que “o agente contratado recebe uma formação mais rápida do que os demais, o que pode ter efeito direto na forma de exercício da atividade e, especialmente, nos mecanismos utilizados para a administração de conflitos dentro da unidade” e pela tese de Dorigo (2015):

Como não há concursos, os agentes são contratados pontualmente, à medida que há uma autorização para o aumento do efetivo de uma unidade. Os ingressantes não recebem uma formação profissional, aprendem a exercer a profissão apenas com as instruções repassadas pelos colegas mais experientes, que também não receberam um treinamento mais extenso ou detalhado sobre o sistema prisional. (DORIGO, 2015, p. 99)

Dessa maneira, percebe-se a necessidade eminente de uma política de treinamento mais adequada e efetiva, tanto para os contratados quanto para os servidores concursados. Nota-se também como o Subsistema de Gestão do Desenvolvimento afeta o Subsistema de Gestão das Relações Humanas e Sociais, uma vez que a ausência de capacitações conduz os agentes a uma situação de despreparo para lidar com as questões rotineiras, o que faz

com que o trabalho fique mais difícil e penoso. Outra questão muito forte levantada no estudo é a constante dicotomia presente no clima organizacional ao qual os agentes estão submetidos. A primeira oposição refere-se à necessidade constante de confiança e desconfiança que os ASPs devem ter em relação aos colegas de trabalho.

Se a gente não confia no colega de trabalho não consegue relaxar e trabalhar direito. Ai ninguém aguenta trabalhar aqui dentro. (grupo de discussão) (DORIGO, 2015, p. 73)

Confiar desconfiando, entende?! Não dá pra confiar totalmente no cara que tá aqui do meu lado, eu não sei se ele recebeu um dinheiro pra deixar um fugir?! Num sei se ele é amigo de bandido e se vai facilitar as coisas pra ele, né?! Se tem uma coisa que a cadeia ensina pra gente é que todo mundo pode tá do lado de lá. (grupo de discussão) (DORIGO, 2015, p. 74)

Desse modo, ao mesmo tempo que eles precisam confiar no colega, uma vez que muitas atividades são realizadas em duplas ou em equipes, eles aprendem que ninguém é digno de uma plena confiança. Moraes (2013) também percebeu essa questão ao entrevistar um agente que afirmou: “Somo pagos para desconfiar”. Essa atitude de “confiar desconfiando” também é estendida a relação agente-presos e traz diversos desdobramentos para o cotidiano destes profissionais, gerando um mal-estar permanente entre os agentes de segurança penitenciários.

Questão-chave tanto na construção de identidade como no desgaste dos agentes penitenciários pelo trabalho é a necessidade de vigiar e manter a ordem em uma instituição total com as características das prisões, que coloca os agentes penitenciários sempre em uma posição limítrofe entre dois mundos: da lei e da ordem, de um lado, e do crime e da desordem, de outro. Efeito imediato dessa disposição seria o estresse contínuo produzido por um tipo diferente – e por vezes estranho – de familiarização. (MORAES, 2013, p. 136)

Essa posição limítrofe é ainda mais complexa na medida em que, em muitas situações, o agente se assemelha muito ao preso. Nota-se tal semelhança tanto em relação à origem social, quanto as características, visto que esses dois grupos são, em sua maioria, compostos por pardos e negros, de classe baixa e com poucos anos de escolaridade (DORIGO, 2015). Isso fica ainda mais evidente quando os agentes entrevistados para a tese, principalmente os que trabalham nas unidades prisionais do interior, afirmam que muitos apenas eram seus vizinhos, colegas de bairro, amigos de infância. Outro ponto que iguala esses atores é o fato de que ambos são proibidos de usar o celular dentro dos estabelecimentos carcerários e se alimentam da mesma comida (DORIGO, 2015). Além disso, a linguagem interna da prisão, com suas gírias e expressões próprias, acaba aproximando agentes e encarcerados, criando um cotidiano específico para cada local. Essa correspondência entre o agente e o preso tem duas consequências diretas. A primeira delas diz respeito ao aumento da relação de desconfiança entre os ASPs, que passam a enxergar que o colega de trabalho pode

facilmente passar para o lado do preso. Isso porque a questão do suborno é frequente em várias unidades prisionais.

Porque aqui [no Complexo Penitenciário de Ponte Nova] tem um colega nosso preso. Ele tava passando celular pra preso já tinha um tempo, parece, e um dia pegaram ele. Agora ele tá lá do outro lado. Ninguém sabe direito quem é cada um, a gente nem imaginava que ele fazia isso e olha aí, sabe?! (grupo de discussão). (DORIGO, 2015, p. 73)

É fácil ser seduzido por eles [presos] pra fazer coisa erradas, as vezes nem precisa fazer muito, só uma vista grossa e eles já oferecem um dinheiro pra ficar quieto. Se a pessoa não for muito forte, vai cair na tentação, né?! Porque eles oferecem dinheiro e eles mesmos riem do tanto que a gente ganha mal. Se tiver mais precisado financeiramente, vai acabar aceitando. (grupo de discussão). (DORIGO, 2015, p. 75)

O depoimento de um outro agente também reforça essa questão: “com esse salário baixo, alguns se contaminam com o crime e viram pilantras. Só que nunca se sabe quem são. Tem que desconfiar de todos, lamentavelmente”. (VARELLA, 1999; apud MORAES, 2013, p.137). Logo, os gestores de recursos humanos e os dirigentes das unidades prisionais devem estar atentos a essas questões, para evitar o esfacelamento do sistema carcerário.

Já a segunda consequência é o surgimento do sentimento contraditório entre o ASP e o presidiário. Inicialmente, tem-se uma luta diária entre aos agentes e os presos. Não é uma luta física e sim psíquica, “uma perene desconfiança do outro e a certeza de que estão em lados opostos do ‘combate’”. (DORIGO, 2015, p. 71). Entretanto, com o passar do tempo, ainda que a desconfiança e o incômodo permaneçam,

Não é possível não se solidarizar com os sujeitos que ali estão encarcerados e perder completamente os traços de sociabilidade. Os agentes oscilam entre a compaixão e a completa indiferença, passando pela raiva, pelos detentos que estão nas unidades.” (DORIGO, 2015, p. 86).

Sendo assim, os agentes alteram entre a solidariedade, a comoção e o sentimento de julgamento, de desprezo por aquelas pessoas terem cometido crimes, que leva o ASP a, não raro, ser desumano com o preso. Moraes (2013), cita que Coelho (1987), destaca o fato de que “o agente penitenciário se digladiava o tempo inteiro com a identificação e a proximidade com o preso, que, para eles, aumentam os riscos de sua “contaminação” moral pela massa carcerária” (MORAES, 2013, p. 141).

Essas tantas dicotomias acabam gerando um ambiente de muitas incertezas, as quais refletem também na maneira como os agentes de segurança penitenciários enxergam e são vistos pela sociedade. Em relação ao primeiro ponto, nota-se que a desconfiança do agente também aumenta em relação ao mundo externo. Sendo assim, esses atores passam a se portar de modo diferente em espaços públicos como bares, restaurantes, sempre

desconfiados que o crime está por perto. (DORIGO, 2015). Já para o segundo ponto, Lourenço (2010) retrata que o agente carrega um estigma duplo, em seu cotidiano extramuros e em sua vida intramuros. Devido ao contato diário com os presos, “esses profissionais são vistos como passíveis de se corromperem e participarem de atividades ilegais, além de serem acusados de violentos no tratamento com os presos”. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015, p. 189). Esse estigma é reforçado pela pesquisa realizada com os 1.530 agentes de segurança penitenciários, na qual para 64,6% dos entrevistados, a imagem que a sociedade tem dos agentes prisionais é regular ou ruim. Ademais, 50,2% deles acreditam sofrer discriminação fora do local de trabalho por conta da ocupação. Dorigo (2015) ainda constatou que vários agentes não sentem que são reconhecidos e valorizados do modo correto. Desse modo, faz-se necessário rever a política de recompensa organizacional não financeira, haja vista que o reconhecimento e a autoestima são compensações importantíssimas nos dias de hoje.

Por fim, uma importante conclusão do trabalho de Dorigo (2015) foi que o agente de segurança penitenciário trabalha em cadeia. Essa afirmação apresenta duplo significado. O primeiro deles remete ao local de trabalho dos ASPs propriamente dito, as unidades prisionais, comumente chamado de cadeias. Já o segundo, traz a ideia de que há a necessidade de encadeamento entre as ações dos agentes, com o intuito de garantir que o trabalho siga o protocolo esperado, resultando em segurança para todos. Desse modo, um dos aspectos mais importantes dessa profissão é saber trabalhar em equipe ter confiança nas ações do colega.

Deixando um pouco as relações de trabalho e indo para o clima laboral, percebe-se a importância dos barulhos, ruídos e silêncios, e o quanto esses sons perturbam os agentes de segurança penitenciários. Essa questão foi citada por Moraes (2013):

Neste cenário, o silêncio e as calmarias tornam-se um verdadeiro tormento, como afirmou um agente penitenciário: “a gente tem que ficar o tempo todo medindo a calma e o barulho [...] Não pode sair de uma rotina”. Ou seja, este aguçamento sensorial necessário à vigilância concorre também para maior desgaste psíquico, como nos explicou um agente penitenciário. (MORAES, 2013, p. 138)

Os entrevistados por Dorigo (2015) também reforçam que o barulho, que vem das galerias e dos pavilhões, proveniente dos presos batendo nas celas ou fazendo pedidos e perguntas aos agentes, é enlouquecedor. “Esses preso deixa a gente tudo doido, ninguém guenta isso muito tempo, não” (entrevista individual) (DORIGO, 2015, p. 79). O barulho, assim como a precariedade estrutural, a insalubridade do ambiente, a ameaça dos presos, o sentimento de insegurança e os problemas com a diretoria são questões recorrentes do dia-

a-dia das unidades prisionais e que afetam muito os ASPs. Por isso, não raro, são retratados casos de agentes que designam mal-estar, seja por sintomas psíquicos (ansiedade, angústia, depressão, cansaço) ou físicos (palpitação, tonteira, sudorese), muitos deles causados por essa sensação de abafamento. Muitos deles acabam sofrendo graves distúrbios psiquiátricos, que vão da insônia e do nervosismo à paranoia, passando pela dependência química, principalmente o alcoolismo (MORAES, 2013).

Parece que as condições de trabalho têm uma relação com seu movimento de tirar a própria vida, em especial com sua desesperança diante de uma realidade precária de trabalho, sem perspectivas de mudanças. (DORIGO, 2015, p.98)

Além disso, algumas pesquisas, como a realizada pelo Instituto de Ciência e Tecnologia da Universidade de Manchester no ano de 1997, mostram que a carreira de agente de segurança penitenciário ocupa o primeiro lugar entre as 104 profissões mais estressantes. O *survey*, já citado, realizado entre os meses de julho de 2013 a julho de 2015, indica que, apesar de já terem se passado quase 20 anos entre a pesquisa realizada em Manchester e a pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”, poucos aspectos mudaram. De acordo com os dados do *survey*, a sensação de medo causada pelo trabalho é forte entre os agentes penitenciários, visto que 61,4% dos funcionários acredita que corre muito risco no exercício de sua atividade laboral, enquanto apenas 0,5% acredita que não corre nenhum risco. Ademais, quanto a essa percepção de risco, cerca de 60% dos agentes têm medo de sofrer agressão física, estresse e ansiedade. Ser vítima de violência psicológica e arma de fogo também são duas grandes preocupações.

Essa precariedade das condições de trabalho da profissão de ASP, muitas vezes, afeta o ambiente familiar, visto que os problemas da prisão acabam sendo levados para o lar, gerando desequilíbrio familiar, sofrimento, adoecimento mental e, em casos mais graves, separação do casal ou até mesmo dissolução da família.

Ao chegar em casa, no ambiente de família, deixar, sair do trabalho não é fácil. A gente acaba levando muita coisa pra família: é gíria, é jeito, é tudo. E isto aumenta o estresse. (MORAES, 2013, p. 142)

Esses problemas gerados pela decisão de seguir a carreira de agente de segurança penitenciário, pode ser um dos motivos para 54,9% dos entrevistados do *survey* não recomendarem a profissão de agente prisional aos filhos. Além disso, Dorigo (2015) percebeu com sua pesquisa a repetição constante da frase “a cadeia pesa”. Segundo ela, essa expressão foi repetida por todos que trabalham dentro do sistema prisional, tanto os agentes como os diretores, as funcionárias do administrativo, os pesquisadores que ingressam nesta

realidade e, especialmente, os detentos. No caso dos agentes contratados essa questão do peso é ainda mais grave, visto que muitos deles sofrem ameaças constantes, devido à ausência de estabilidade, o que gera incertezas quanto ao futuro. Na pesquisa de Dorigo (2015) foram retratados alguns casos e tentativas de suicídio, em sua maioria cometidos por contratados temporários, que alegavam não aguentar as dúvidas quanto a empregabilidade futura e, conseqüentemente, a insegurança de não conseguirem sustentar a família por causa de uma possível demissão. Ademais, foram apontadas diversas situações de abuso psicológico por parte dos diretores com esses funcionários. Como o vínculo empregatício é precário, os cargos superiores acabavam chantageando os contratados para que eles, não raro, executassem ações sub-humanas, como estenderem um horário de plantão para cobrir um colega que não foi trabalhar.

Assim, a partir das pesquisas usadas como base, chega-se a importante conclusão que a carreira de agente de segurança penitenciário apresenta várias dimensões com alto grau de complexidade e que precisam ser levadas em consideração no momento do processo seletivo. Além disso, essa profissão é fonte de sofrimento e adoecimento, que afeta não apenas o agente como todos ao seu redor, principalmente a família. Ademais, o ambiente laboral desumano, muitas vezes, leva à desumanização dos que estão ali presentes e situação de impotência por parte do agente. Essa situação fica evidente quando os agentes reforçam que não acreditam que o sistema carcerário está aberto a mudanças e quando esses sentem uma frustração quando veem um preso sendo liberado e já voltando na semana seguinte.

Pode-se concluir, ainda, que as características da contratação temporária, como a ausência da estabilidade e as incertezas, geram muitas conseqüências negativas, tanto para o sistema prisional quanto para os próprios contratados. Por fim, notam-se os desafios que os dirigentes das unidades, bem como os gestores de recursos humanos precisam lidar para evitar problemas recorrentes como: distúrbios psíquicos e físicos, suborno e falta de reconhecimento do trabalho dos agentes, etc. Dessa maneira, após esse estudo completo sobre a carreira de agente de segurança penitenciário, levando em conta toda a sua estrutura e as complexidades, será possível, no próximo capítulo, avaliar se o Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 se demonstrou adequado ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais e às atribuições previstas nas legislações, respondendo à principal pergunta deste trabalho.

8 O CONCURSO PÚBLICO SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

Esse capítulo será dividido em 4 sessões. Na primeira delas, buscar-se-á analisar o certame de um modo geral, abordando desde o seu processo de planejamento até a publicação do edital. Assim, serão trazidos aspectos como: o processo da escolha da empresa organizadora, as principais regras previstas em edital, as legislações, as fases e as etapas que o compõe, etc. Já na segunda parte, serão abordados como tema os candidatos que prestaram esse concurso, destacando suas motivações, os requisitos básicos para investidura no cargo, bem como as especificações desse cargo. A terceira sessão, por sua vez, tratará da execução do concurso, ressaltando os principais problemas e dificuldades ocorridos ao longo desse processo, como as constantes judicializações por parte dos candidatos, e os resultados do certame, por meio dos dados extraídos do SIGECOP. Por fim, na última parte serão abordadas as opiniões das entrevistadas acerca da qualidade do Edital, apontando se ele é adequado às exigências do cargo de agente de segurança penitenciário; se tal instrumento consegue abranger as habilidades e aptidões e selecionar o perfil desejado pela Administração Pública, etc. Ademais, será verificada a existência ou não de elementos da indústria concurseira no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, por meio da opinião das gestoras interrogadas e pela identificação das características dessa indústria, já levantadas por Fontainha et al. (2014), nesse certame. Por último, as entrevistadas também propuseram mudanças para melhorar o concurso público de agente de segurança penitenciário.

Por fim, insta ressaltar que, todas as partes foram baseadas nas respostas colhidas ao longo das três entrevistas realizadas. Salienta-se, mais uma vez, que para manter o sigilo da identidade das entrevistadas, serão utilizadas as denominações “Entrevistada X, Y e Z”.

8.1 O planejamento do concurso público SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

Conforme já abordado no Capítulo 5, o concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 faz parte do pacote de três concursos consecutivos que visavam à substituição de agentes de segurança penitenciários contratados temporários por efetivos. Esse certame, assim como os demais, é um processo dividido em nove etapas, conforme apresenta Porto et al (2017, p. 27):

- 1) Contratação da executora do certame;
- 2) Publicação do edital;
- 3) Abertura das inscrições;
- 4) Aplicação das provas;

- 5) Divulgação de resultados provisórios;
- 6) Períodos para recursos (que são afetos a todas as etapas do certame);
- 7) Homologação;
- 8) Nomeação; e
- 9) Posse e efetivo exercício

Para além desse macroprocesso, durante a entrevista, solicitou-se às entrevistadas que descrevessem como foi o processo de elaboração do edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Um ponto trazido pelas três interrogadas é o fato de que o edital é construído por três mãos: SEPLAG, SEDS e a empresa executora atuam juntas nessa construção. Além disso, as três entrevistadas reforçaram a importância de uma boa coesão entre esses três atores.

Dessa maneira, o processo de elaboração do edital parte, inicialmente, de uma verificação interna do órgão, que acaba se transformando na demanda pelo concurso público. A partir disso, nas palavras da Entrevistada Y:

O órgão faz a solicitação para a Câmara de Orçamento e Finanças (COF) da realização do concurso público. Para essa solicitação, o órgão precisa apresentar a carreira que ele vai demandar, porque é a partir disso que é mensurado o impacto financeiro e a remuneração. (ENTREVISTADA Y)

Uma vez autorizado o concurso pela COF, é composta a comissão organizadora. Nas palavras da Entrevistada Z “a comissão atuava mais na 4ª e na 6ª etapas. Além disso, analisava de forma geral o edital, buscando apurar o que não deu certo no passado para aprimorar o próximo”. Em relação a essa comissão, a Entrevistada Y afirmou que hoje existe a concepção de formar uma comissão composta por servidores da SEPLAG e do órgão solicitante. Porém, antigamente, as comissões eram formadas somente por servidores do órgão. A SEPLAG, apesar de executar o concurso como um todo, não trabalhava na comissão propriamente dita.

Hoje há sempre um diálogo muito estreito entre a Diretoria Central de Gestão do Recrutamento e Seleção (DCGRS) e o órgão, para compor também o formato do concurso, porque para contratar a empresa tem alguns pontos que são essenciais. (ENTREVISTADA Y)

Em relação a esses pontos essenciais, essa entrevistada destacou que, mesmo que a carreira de agente de segurança penitenciário tenha a previsão em lei de quais etapas devem compor o certame, o órgão precisa definir o formato do concurso: se vai ser regionalizado ou não. No caso do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, o concurso foi dividido por RISP (Região Integrada de Segurança Pública) e por gênero. Segundo a Entrevistada Y, essas definições devem ser feitas antes da escolha da empresa organizadora porque afetam o custo de elaboração do processo seletivo.

O concurso de agente penitenciário ele é dividido pelas RISP e aí por mais que as vagas sejam ofertadas, há o interesse de que a prova seja realizada em todas essas regionais? Sim ou não? Se for, a gente vai realizar só na sede da regional ou vai realizar em todos os municípios do estado? Porque isso afeta muito o custo para a empresa, porque precisa de espaço. Em alguns casos a gente tenta estabelecer parcerias com a Secretaria de Educação para ter cessão de escola, para ficar mais simples. (ENTREVISTADA Y)

Estabelecidas essas questões de logística, elabora-se um termo de referência que é apresentado ao mercado para a contratação. Nesse termo, a Administração Pública comunica para qual carreira, nível e grau será o concurso, quantas vagas serão disponibilizadas, se será regionalizado ou não, etc. Assim, solicita-se das empresas o envio de propostas para avaliação e decisão. A Entrevistada X frisou que a Diretoria de Provisão já era bem conhecida entre as empresas como o setor de concurso. Dessa maneira, “as próprias executoras vinham, se apresentavam para a gente e naquela documentação que elas traziam para a gente, analisávamos o perfil delas e mostrávamos para a SEDS” (Entrevistada X). A Entrevistada Y complementou esse aspecto:

Fazemos uma espécie de analogia de várias modalidades licitatórias, apesar de hoje existir um entendimento, até por parecer da AGE [Advocacia Geral do Estado], da possibilidade da realização de dispensa de licitação em contratação da instituição executora. Porém, mesmo assim, para tentar tornar esse processo mais objetivo a gente faz uma espécie, no início, de carta convite para o mercado. Temos um banco de dados com várias executoras que já se apresentaram para o Estado e enviamos esse pedido de proposta para elas. (ENTREVISTADA Y)

Após esse envio, a escolha da proposta vencedora é baseada, via de regra, em critérios objetivos de técnica e preço. Por técnica entende-se a solicitação de atestados de capacidade técnica, os quais são fornecidos por órgãos da Administração Pública à medida em que essas empresas executam concursos de forma satisfatória, em termos de qualidade e logística, para o estado ou para outro ente da federação. Ademais, outro aspecto que é levado em conta para essa definição e é até colocado em contrato é a elaboração de perguntas inéditas. A Entrevistada Y salientou que isso é muito valorizado na hora da escolha da executora. Além disso, para o RH, a questão da infraestrutura interna da empresa também é muito relevante. “Para nós, é significativo a instituição que tem sala cofre, para guardar as provas, equipe jurídica própria, para conseguir responder rapidamente as recorrentes judicializações por parte dos candidatos, visto que o prazo do certame é corrido, etc.” (Entrevistada Y)

Fez um concurso para 100 mil inscritos ou para 10 mil inscritos, ela fez um concurso regionalizado ou não fez, porque dá uma diferença a empresa conseguir controlar. Por exemplo, concurso da educação, a prova está acontecendo ao mesmo tempo em, pelo menos, 47 lugares. Então a prova tem que começar no mesmo horário e terminar no mesmo horário. Você tem que garantir que vai ter prova para todo mundo. A questão da logística, nesse

aspecto, é muito importante. E isso nós conseguimos mensurar por esses atestados. (ENTREVISTADA Y)

Nota-se, desse modo, a preocupação dos gestores de recursos humanos, principalmente da SEPLAG, com a questão da segurança e da logística das provas, para evitar ao máximo vazamento de informações e tratamentos desiguais e injustos entre os candidatos. Isso pode ser visto na frase da Entrevistada X quando questionada sobre essa escolha “concurso da SEDS de 6 etapas, não é qualquer executora que a gente daria não, teria condições de realizar”. Outro aspecto relevante observado é ausência quase total do órgão demandante do certame no processo de escolha da executora. Sobre esse aspecto as duas servidoras da SEPLAG e a única da SEDS, respectivamente, foram unânimes:

Teve uma reunião grande com a SEDS para ver se estava “ok” com aquela executora, o que que eles achavam. Eles davam um certo aval, mas a palavra final era mesmo da SEPLAG. (ENTREVISTADA X)

Esse processo de escolha da executora fica a cargo somente da Diretoria Central de Gestão do Recrutamento e Seleção. (ENTREVISTADA Y)

Essa escolha fica a cargo da SEPLAG. Ela que nos informou sobre a escolha da executora. A SEPLAG nos passa e a gente analisa as respostas que a SEPLAG já tinha analisado. Não definimos, mas participamos, no sentido de podermos manifestar se entende que aquela executora vai ser a melhor, dar conta do recado (ENTREVISTADA Z)

Por fim, a SEPLAG pondera o menor valor da inscrição e, de preferência, custo zero para o Estado. No caso do concurso em questão a empresa escolhida foi o IBFC – Instituto Brasileiro de Formação e Capacitação, mesma organizadora do concurso SEPLAG/SEDS nº. 03/2012, e o valor da inscrição foi fixado em R\$50,00, podendo haver isenção dessa taxa para candidatos desempregados ou inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Assim, foi firmado um contrato de risco com essa instituição. Esse contrato previa que a executora arrecadaria diretamente o valor da inscrição, não sendo necessário passar esse recurso pelo Estado. “A empresa colocava o valor da inscrição de acordo com o quantitativo esperado de candidatos. A gente fazia uma planilha, uma nota técnica, até tantos candidatos vai gerar tanto de caixa”. (Entrevistada X). Dessa maneira, independentemente do valor arrecadado gerar ganhos ou ônus para a empresa, ela deveria entregar o concurso da forma estipulada pela Administração Pública. Entretanto, hoje essa opção não é mais permitida. Nas palavras da Entrevistada Y:

Hoje o TCU [Tribunal de Contas da União] e o TCE [Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais] têm um entendimento pacífico de que essa situação se configura como renúncia de receita. Então necessariamente a inscrição tem que passar pelo tesouro e a gente tem que pagar para a empresa esse valor. (ENTREVISTADA Y)

Na opinião dessa gestora isso vai mudar um pouco a forma de contratação, uma vez que, não necessariamente, será possível prever um cenário de custo zero para o Estado. De acordo com a Entrevistada X “os concursos sempre foram custeados pelas taxas de inscrição”. Desse modo, será preciso destinar uma dotação orçamentária e um financeiro para esse certame. Além disso, ela também acredita que haverá tipos de concurso nitidamente superavitários e concursos muito deficitários.

O de agente penitenciário particularmente, na minha opinião pessoal, eu acredito que vai ser um concurso superavitário pelo quantitativo de inscritos que ele tem e que, apesar de ser um concurso com seis etapas, as etapas “mais caras” são executadas pelo próprio estado, que é a quarta e a sexta etapa. As outras etapas não demandam muito de estrutura tão robusta. (ENTREVISTADA Y)

Retomando à definição da executora, após a SEPLAG definir qual empresa será contratada, essa decisão passa pela assessoria jurídica e pelo CSC – Centro de Serviços Compartilhados. Ambos analisam todos os detalhes da escolha e mediante a aprovação, publica-se a contratação, com autorização do Secretário de Gestão de Pessoas e outras autoridades. Finaliza-se, portanto, a primeira fase citada por Porto et al. (2017). A partir disso, inicia-se uma fase de intenso diálogo entre a organizadora do concurso, a SEPLAG e a SEDS, para a elaboração do Edital. Essa interação, na visão de todas as entrevistadas, se dá de modo muito tranquilo e é realizada, muitas vezes, por e-mails. Mesmo que exista o cuidado de fazê-la da forma mais formal possível, utiliza-se o e-mail em detrimento dos ofícios, dado que o primeiro meio de comunicação é mais célere e prático. “No concurso de 2013 mesmo, o IBFC fica em Taboão da Serra, uma cidadezinha do lado de Campinas. Não tem a menor condição de ficar mandando documento físico para lá. ” (ENTREVISTADA Y). Devido à distância física, os representantes do IBFC só foram à Cidade Administrativa bem no início do processo ou quando executaram alguma etapa em Belo Horizonte.

Ademais, todas ressaltaram a preocupação com a segurança das informações e com a tramitação de documentos. Além disso, percebeu-se o papel importante da SEPLAG como mediadora entre o órgão e a executora e como centralizadora dos informes. Na visão do RH isso resguarda essa secretaria, uma vez que ela é a contratante. Assim, como já reforçado anteriormente, tem-se a elaboração do edital por três atores. Entretanto, essa construção nunca parte do zero. As Entrevistadas X e Z pontuaram que, geralmente, o edital é elaborado com base em editais anteriores, de certames para a mesma carreira. Desse modo, as mudanças de um edital para o outro são muito pequenas.

O primeiro edital elaborado lá em 2005, praticamente, serviu de base, base mesmo de texto, para todos os demais editais. Então a gente pegava aquele corpo, que é quase fixo, de legislação, disposições preliminares, especificação

de cargo, e atualizava de acordo com a legislação, se tivesse acontecido alguma alteração. Atualizava a remuneração dos cargos e tudo, mas pegava esse corpo base. Sentava na tela, pegava aquilo e ia lendo e revisando esse corpo de texto todo. (ENTREVISTADA X)

Recebemos a minuta inicial e vamos vendo o que não foi legal no concurso anterior, usando de base sempre um concurso que já aconteceu. Desse modo, corrigimos na nova minuta e se deu um problema então teremos que modificar, fazer os ajustes, ler e encaminhar as mudanças, realizar reuniões da comissão do concurso. (ENTREVISTADA Z)

Percebe-se, assim, que o edital acaba virando um instrumento muito mais burocrático do que uma ferramenta usada para selecionar o melhor candidato para aquele cargo. Outro fato que corrobora para isso é ausência de representantes do Estado na definição dos conteúdos programáticos das provas. Quando questionada sobre esse processo de decisão dos conteúdos, a entrevistada da SEDS não soube responder como se dá esse processo. Já as entrevistadas da SEPLAG afirmaram:

O conteúdo programático nenhum a gente tinha acesso. A gente sugeria matéria de prova, como: vai ter noção de direito, português, conhecimentos gerais, etc. Porém, quem decidia a matéria em si e quem contratava a banca é só a executora, só ela fazia o contato direto. Hora nenhuma a gente participava desse pedaço do edital. Então a gente fazia todo o corpo geral do edital e a matéria específica era de responsabilidade da executora contratada. (ENTREVISTADA X)

A gente não participa disso. A empresa tem autonomia e, muito pelo contrário, não repassa isso nem para a SEPLAG, nem para a SEDS, porque poderia, até de certa forma, caracterizar insegurança. A gente se resguarda também para não ter nenhum candidato na equipe envolvido. Busca não ter acesso a essa informação para não correr o risco de ninguém além da banca ter acesso a esses dados. (ENTREVISTADA Y)

Na fala das entrevistadas é reforçado ainda que a Administração Pública, representada aqui pela SEPLAG e pela SEDS, por questões de segurança prefere não ter acesso e nem opinar no conteúdo das provas. Logo, há uma terceirização total dessa ação para a organizadora do certame. Assim, a única parte cabível às secretarias é a estipulação das porcentagens e dos tipos de cada prova. Portanto, esses dois atores estabelecem o percentual mínimo para que o candidato seja aprovado nas provas de múltipla escolha (formada por questões de português, raciocínio lógico quantitativo e conhecimentos gerais) e na redação.

A gente só define as matérias. Igual nesse de 2013 nós colocamos redação. Por que? Porque a SEDS achou que o agente de segurança penitenciário, como a carreira estava melhorando, tem que saber escrever, tem que ter um português melhor, saber fazer conta e ter conhecimento de legislações de um modo geral. Eles queriam uma prova difícil. Então as matérias eram definidas pela comissão, pelo corpo que organizava. (ENTREVISTADA X)

O que a gente faz é definir se vai ter a prova objetiva de português, matemática e conhecimentos gerais. A gente só fala isso. Agora se “conhecimentos gerais” vai ser política, geografia ou outra coisa a gente não entra nesses detalhes. (ENTREVISTADA Y)

Quando questionadas se existe uma correlação entre os conteúdos cobrados nas provas e o perfil e as atividades desenvolvidas pelos agentes, a maioria das entrevistadas respondeu que acredita que sim. A Entrevistada X se justificou afirmando que como a carreira de ASP melhorou bastante, principalmente em relação ao valor do vencimento básico, e como o trabalho em uma penitenciária é bem delicado e cheio de situações adversas, necessita-se de um profissional qualificado. Ela ainda reforçou que “não precisa ser bem qualificado, porque se não seria um de nível superior”.

Por que exigir tanto na prova? Para que esse candidato esteja preparado para o que vier. Mas acho que a pontuação mínima não foi tão pesada. A gente talvez tenha colocado mais questões, com uma redação, por exemplo, que é um diferencial, mas que não impedia que um candidato de nível médio passasse. Só queria que ele fosse um pouco mais instruído, para saber lidar com as situações ali, com o diretor de presídio, conversar com o próprio preso, ter mais trejeito com as pessoas mesmo. (ENTREVISTADA X)

Nota-se que a qualificação está relacionada ao fato do concurso ser difícil ou não. Essa visão está diretamente ligada com a hipótese de Fontainha et al (2014), o qual afirma que, sob a ótica da ideologia concurseira, o certame passa a ser um fim em si mesmo, ou seja, ele mesmo avalia aquilo que ele criou como verdade. Já a Entrevistada Y defendeu que essa correlação existe porque as etapas do concurso são exatamente o que os agentes passam no trabalho deles.

A questão da primeira etapa dos conhecimentos mínimos exigidos, de habilitação para a carreira mesmo. Aí em seguida é tudo do dia a dia da carreira deles. Então aptidão física, exame psicológico e a questão da saúde, porque trabalhar em uma penitenciária está sujeito a situações de estresse. Então tem que ter uma aptidão para isso, tem que ver se eles estão aptos a se submeter a essas circunstâncias, ao treinamento. O curso de formação acaba que junta tudo isso fica sendo um “treinamento” de tudo que vai ser o trabalho. (ENTREVISTADA Y)

Por fim, a Entrevistada Z corroborou com essa ideia, argumentando que o cargo exige uma pessoa bem atenta, atendida. Entretanto, salienta-se que, as duas respostas estão mais relacionadas aos tipos de etapas do que ao conteúdo propriamente dito, uma vez que nenhuma das duas gestoras tem conhecimento acerca disso. Mais adiante, na sessão 4, será possível observar se o edital é adequado às exigências do cargo de agente de segurança penitenciário e se há a existência ou não de elementos da indústria concurseira no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Portanto, após o edital estar pronto, ele é revisado na assessoria jurídica e, ao final, é assinado pelos dois dirigentes máximos, no caso desse certame: o secretário de planejamento e gestão e o secretário da SEDS, podendo, assim, ser publicado.

Para o edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, em conformidade com o previsto na Lei Estadual nº 14.695/ 2003, ficaram estabelecidas as seguintes etapas:

Tabela 2: As etapas do Concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

ETAPA	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO	RESPONSÁVEL	LOCAL	APROVADOS
1ª	Prova Objetiva de Múltipla Escolha e Redação	Classificatório e Eliminatório	IBFC	*	-
2ª	Prova de Condicionamento Físico por Testes Específicos	Eliminatório	IBFC	Belo Horizonte	3 vezes o número de vagas ofertadas
3ª	Exames Psicológicos	Eliminatório	IBFC	Belo Horizonte	2,8 vezes o número de vagas ofertadas
4ª	Comprovação de Idoneidade e Conduta Ilibada	Eliminatório	SEDS	Belo Horizonte	2,5 vezes o número de vagas ofertadas
5ª	Exames Médicos	Eliminatório	IBFC	Belo Horizonte	2,1 vezes o número de vagas ofertadas
6ª	Curso de Formação Técnico-Profissional	Classificatório e Eliminatório	SEDS	**	Candidatos aprovados e aptos na 5ª etapa, até o número de vagas estabelecido

* O candidato poderá optar por realizar a prova nos seguintes municípios: Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberaba, Lavras, Divinópolis, Governador Valadares, Uberlândia, Patos de Minas, Montes Claros, Ipatinga, Barbacena, Curvelo, Teófilo Otoni, Unaí, Pouso Alegre, Poços de Caldas

** Para os candidatos às vagas da 1ª, 2ª e 3ª RISP (Região Metropolitana de BH) o curso será realizado em Belo Horizonte e para os candidatos às vagas da 4ª à 18ª RISP no município SEDE das respectivas RISP.

Fonte: Edital SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013. Elaboração própria.

Em relação à primeira etapa percebe-se que as questões de conhecimentos gerais têm um maior peso. Essa conclusão parte do fato dessa fase ser composta por uma maior quantidade de perguntas sobre essa disciplina, bem como a nota nessa avaliação ser critério de desempate entre os candidatos. Além disso, quanto à redação, deu-se uma maior importância aos critérios de correção formal (representa 60% dos pontos) do que ao de conteúdo (40%). Outro detalhe relevante foi a definição exata do número de candidatos que participará de cada uma das etapas. Como a maioria das fases são eliminatórias, com

exceção apenas da 1ª e da 6ª, a quantidade de participantes foi determinada com base no número de vagas ofertadas no edital, por Região Integrada de Segurança Pública – RISP. Sendo assim, percebeu-se que a 2ª, 3ª, 4ª e 5ª etapa do concurso serviram apenas para checar se o candidato tinha as condições físicas, psicológicas, morais e médicas satisfatórias. Desse modo, a classificação que permaneceu até a 6ª etapa foi a nota obtida na 1ª etapa, desde que o aspirante ao cargo não fosse eliminado em uma das outras fases. Essa forma de recrutamento com uma quantia fixa é questionável, visto que não está sendo realizada a seleção dos candidatos e, sim, a eliminação daqueles que não possuem os requisitos mínimos para prosseguir para a próxima etapa.

Já em relação à segunda etapa, a prova de condicionamento físico foi composta para o candidato do gênero masculino por 3 repetições no exercício de barra, 30 repetições de abdominais no tempo de 1 minuto e corrida de, no mínimo, 1.800 metros em 12 minutos. Enquanto isso as mulheres deveriam realizar 10 repetições de flexão de braço, 25 repetições de abdominais em 1 minuto e corrida de, no mínimo, 1.600 metros em 12 minutos. A terceira, por sua vez, teve como objetivo “verificar a dinâmica e a estrutura da personalidade do candidato e avaliar se ele apresenta características incompatíveis com o exercício do cargo de Agente de Segurança Penitenciário” (Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, 2013, p. 16). Assim, esses testes psicológicos, conforme consta no edital, foram validados pelo Conselho Federal de Psicologia e buscaram avaliar a inteligência geral; a atenção difusa/ concentrada; a agressividade; a emotividade; a impulsividade; a sociabilidade, etc, do candidato. A quarta etapa configurou-se como uma das mais importantes, visto que ela consistiu em um estudo minucioso acerca da vida do participante do certame. Por conseguinte, o primeiro passo para sua execução foi a impressão do Boletim de Investigações Sociais (BIS). Logo em seguida, foi feita uma investigação sobre a vida daquele indivíduo, buscando concluir se ele tinha idoneidade e conduta compatíveis com as responsabilidades do cargo de ASP. Para isso, foi instituída uma banca examinadora, que expediu relatório conclusivo indicando ou contraindicando o candidato. Essa etapa, geralmente, é muito extensa e pode eliminar o participante durante todo o período de realização do concurso.

A quinta etapa, por sua vez, foi composta por uma série de exames médicos, que visaram auferir as condições gerais de saúde do aspirante ao cargo de agente de segurança penitenciário. Tal avaliação foi de responsabilidade de uma junta médica composta por especialistas, que concluíram quanto à aptidão física e mental do indivíduo. Por fim, a sexta etapa, que compreendeu a execução do Curso de Formação Técnico-Profissional, ficou a cargo da Escola de Formação do Sistema de Defesa Social – EFES/ SEDS. Essa fase exige dedicação exclusiva e tem duração e grade curricular específica, na qual são incluídos

conteúdos relativos a noções de Direitos Humanos e de Direito Penal. Para ser aprovado, o candidato deve ter um rendimento mínimo de 60% nas provas e frequência exigida para o estágio supervisionado. Além disso, durante esse período de treinamento, os participantes recebem um auxílio financeiro no valor correspondente a 50% do vencimento básico inicial do cargo de agente de segurança penitenciário⁴¹. Ressalta-se ainda, que o edital possui uma brecha em relação ao número de candidatos que participarão da sexta etapa. Esse instrumento permite que a Administração Pública haja com discricionariedade para alterar da 5ª para a 6ª etapa o número de candidatos a serem convocados, podendo acrescer um percentual de acordo com a necessidade de atendimento das Unidades Prisionais, demandadas à época da convocação. Essa abertura, apesar de resguardar o Estado, indica uma falta de planejamento prévio da força de trabalho, uma vez que as vagas fixadas no edital podem ser modificadas antes do encerramento do certame. Por fim, o resultado final é auferido pela média aritmética simples do total de pontos obtidos na primeira etapa – Prova Objetiva de Múltipla Escolha e Redação e da sexta etapa – Curso de Formação Técnico-Profissional, considerando-se até duas casas decimais.

Em relação ao cumprimento da legislação, o Edital SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013 cumpriu as exigências previstas nos parágrafos do artigo 9º da Lei Estadual nº 14.695/ 2003. Além disso, foi elaborado de acordo com a Lei Delegada Estadual nº. 117 de 29 de janeiro de 2007, que estrutura a SEDS; com o Decreto Estadual nº. 43.960, de 2 de fevereiro de 2005, o qual dispõe sobre as atribuições da carreira e com o Decreto Estadual nº. 44.209, de 19 de janeiro de 2006, que regulamenta a realização de exames médicos para ingresso na carreira, alterado pelo Decreto nº. 44.388, de 21 de setembro de 2006). Entretanto, a principal Lei que ampara esse concurso, a Lei Estadual nº 14.695/ 2003, foi considerada, por todas as entrevistadas, ultrapassada.

A lei está desatualizada, ela é de 2003. Tem que mudar, até as atribuições do cargo mesmo que estão no decreto tem que ser revistas. (ENTREVISTADA X)

Ademais, essa entrevistada sugeriu que deveria ser feita uma análise in loco em uma penitenciária, para fazer o real levantamento das atribuições efetivas do cargo de agente de segurança penitenciário. “Isso deveria estar alinhado com o que o diretor prisional está buscando para aquela unidade. ” (ENTREVISTADA X). Outra participante completou: “acredito que a Lei da carreira pode ser sim atualizada, dado o atual estado das unidades hoje, de como o agente penitenciário precisa estar melhor preparado. ” (ENTREVISTADA Z).

⁴¹ Os servidores efetivos não têm acesso a esse auxílio. Nesse caso, eles continuam recebendo o salário do cargo, evitando a duplicidade nesse aspecto. Além disso, os servidores efetivos podem fazer esse curso juntamente com os candidatos do concurso.

Dessa maneira, conclui-se que o certame SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 apenas reproduz as atribuições previstas em Lei, as quais não são as mais adequadas para a carreira.

8.2 Os candidatos

É impossível compreender o certame na sua totalidade sem descrever o tipo de profissional que ele deseja recrutar. O concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 previu vagas para o gênero masculino e feminino. Porém, dada a natureza do trabalho do agente de segurança penitenciário, o qual exige aptidão plena, não houve reserva de vagas para pessoas com deficiência. Já em relação às lactantes, especificava que elas poderiam realizar a prova desde que preenchessem um requerimento especificando esta condição, para a adoção das providências necessárias. Além disso, o certame trazia entre os requisitos básicos para investidura no cargo: 1) ter 18 anos completos na data da posse; 2) possuir, à data da posse, comprovante de conclusão do nível médio de escolaridade; 3) não possuir registro de antecedentes criminais nos últimos 5 anos, etc. Ademais, esse instrumento também expressou que o candidato aprovado, nomeado e investido no cargo de ASP somente poderia ser removido de sua unidade de exercício depois de cumprido o estágio probatório, salvo situações excepcionais por necessidade da Administração Pública.

Salienta-se que, apesar do edital prever esses requisitos e apontar as especificações do cargo, como suas atribuições, o grau de escolaridade, a remuneração, a jornada de trabalho, etc, em nenhum momento ele expressa diretamente o perfil de candidato desejado, em relação às competências, habilidades e atitudes esperadas de um futuro agente de segurança penitenciário. A Entrevistada Z ainda pontou que:

A quarta etapa é muito problemática. Etapa da análise da idoneidade moral, prevista na lei da carreira e no edital. Porém alguns candidatos, mesmo sabendo do próprio histórico de vida, ousam se candidatar. (ENTREVISTADA Z)

Dessa maneira, observa-se que, não raro, os próprios participantes do processo de seleção desconsideram requisitos mínimos para a candidatura ao cargo. Como o foco desse trabalho é a visão dos gestores de recursos humanos acerca do concurso, não foram realizadas entrevistas com os agentes de segurança penitenciários. Entretanto, a fim de enriquecer a pesquisa com exemplos, serão trazidos outros resultados do estudo “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”. Como a aplicação dos questionários se deu entre abril de 2014 e abril de 2015 pode-se afirmar com certeza que esses ASPs não entraram por meio do concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, visto que a primeira data da nomeação é posterior a esse

período. Já em relação ao concurso SEPLAG/SEDS nº. 03/2012, a primeira nomeação ocorreu em julho de 2014. Desse modo, é possível que algum participante desse certame tenha respondido ao *survey*.

Em relação à motivação para participar do certame, o estudo mostrou que entre os 1.530 agentes que participaram da pesquisa, 66% dos efetivos escolheram a profissão de agente pelo tipo de emprego, ou seja, pelos benefícios típicos dessa carreira do serviço público: como estabilidade e bom salário em relação ao mercado. Entre os contratados esse percentual foi menor, atingindo 40,6% dos entrevistados. Além disso, nesse grupo, 43,2% afirmaram que o principal motivo para se tornarem ASP foi trabalhar na área de segurança/lei enquanto, entre os concursados, essa motivação foi apontada por apenas 22%. Isso demonstra a existência de um perfil concurseiro nos efetivos entrevistados. Assim, para a maioria desses indivíduos, a escolha da carreira de agente prisional não foi relacionada, necessariamente, ao desempenho da segurança pública, mas, sim, aos benefícios de se adquirir um cargo público.

Para quem ainda exerce a função de forma temporária, a vontade de realizar uma atividade de segurança pública se sobrepõe aos demais fatores apontados, enquanto, entre os concursados, a dimensão determinante é a possibilidade de ser funcionário público. (Oliveira; Ribeiro; Bastos, 2015, p. 187)

Além disso, em relação à trajetória profissional até se tornar um agente de segurança penitenciário, a grande maioria dos indivíduos tem amigos que já estão nessa profissão (84%) ou abandonaram algum emprego/bico para ser agente prisional (74,9%). Ademais, segundo esse teste, “85,3% daqueles que responderam que abandonaram emprego/bico também afirmaram que têm, no círculo de amigos, um agente penitenciário” (Oliveira; Ribeiro; Bastos, 2015, p. 187). Isso demonstra que, apesar de 54,9% dos agentes não recomendarem essa ocupação aos filhos, conforme já foi visto no capítulo anterior, muitos amigos indicam o cargo para outras pessoas pela remuneração alta e pelos benefícios ligados ao funcionalismo público. A tese de Dorigo (2015, p. 87) também reforça essa questão: “o trabalho é visto como uma oportunidade que se apresentou a eles, uma indicação de um cunhado ou parente que possibilitou darem um pequeno salto social. ”. Dessa maneira, conclui-se que o certame deve ser modificado no sentido de garantir que os candidatos, motivados pela ideia de ter uma profissão relacionada à segurança pública, sejam maioria, enquanto os concurseiros, que buscam, recorrentemente, qualquer cargo público como uma etapa de um percurso profissional sejam eliminados.

8.3 A execução do concurso público SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

Na primeira sessão foram trazidas informações acerca do processo de planejamento do concurso, bem como da elaboração do edital e dos diferentes atores que estão envolvidos nesse processo. Assim, essa sessão buscará compreender como ocorreu o processo de execução do concurso, os desafios e problemas envolvidos em cada etapa e os resultados finais do certame.

Em relação às principais dificuldades envolvidas na elaboração do concurso em questão, as respostas foram muito diversas. Porém as três entrevistadas trouxeram aspectos do planejamento do certame. A Entrevistada Z citou o fato do tempo hábil que antecede à confecção do edital ser curto, comprometendo o prazo de produção desse documento. “A gente está sempre verificando alguns itens que precisam de revisão. O edital é muito complexo pelo número de etapas”. (ENTREVISTADA Z). A Entrevistada X, por sua vez, chamou a atenção para a complexidade do processo de escolha da empresa executora. Afirmou que essa decisão é muito delicada e que em 2007, apesar da organizadora ser de pequeno porte, como ela era formada por um grupo de Policiais Militares, coronéis aposentados, o concurso foi eximamente bem executado. Essa entrevistada ainda reforçou que o processo seletivo foi bem feito devido ao fato das pessoas que o executaram serem da área: “porque a área de polícia, área de segurança, ela é bem específica. Você tem que ter um certo perfil para seguir ali. Eu lembro que para mim o melhor concurso foi esse de 2007. A executora foi quase que impecável.” (ENTREVISTADA X). Já em relação à atuação do IBFC, a entrevistada esclareceu:

Não estou desabonando o IBFC não, porque eles sempre nos retornaram muito, a gente sempre era bem atendido. Mas talvez pela falta de experiência na área, talvez alguma coisa aqui ficou a desejar. (ENTREVISTADA X)

Isso demonstra a importância do certame ser elaborado por indivíduos que conheçam e entendam da carreira de agente de segurança penitenciário e do sistema prisional. Entretanto, apesar dos riscos envolvidos na contratação de uma empresa executora, a Entrevistada Y entende que é mais eficiente o Estado terceirizar essa execução do que ele próprio executar. O principal motivo apontado por essa gestora é que não há necessidade de ter uma mão-de-obra cara, como é o caso do servidor efetivo especializado em exame psicológico, por exemplo, para realizar um concurso que é sazonal. Ademais, o Estado também não possui a infraestrutura exigida, como gráfica, segurança, banca examinadora, etc.

Além disso, tal entrevistada salientou os recorrentes processos de judicialização a respeito desse certame. Na primeira etapa são questionadas as respostas das provas objetivas. Já na segunda, o desempenho durante o teste físico. Muitos afirmam, por exemplo, que fizeram a quantidade de abdominais no tempo estipulado. Nesse caso, a executora manda o vídeo da prova do candidato e confirma se a reclamação tem fundamento ou não. Na terceira etapa, a maioria dos questionamentos veem dos agentes de segurança penitenciários que eram contratados temporários. Desse modo, quando algum contratado é reprovado, eles indagam sobre a confiabilidade do exame psicológico, visto que muitos já exercem a função por 10 anos.

Nesse ponto, é válido destacar que muitos contratados temporários tentam o certame para adquirir a estabilidade. Porém a experiência desses indivíduos no sistema prisional não é contabilizada, uma vez que a prova de títulos não é autorizada. No entendimento do Estado, caso esse período pudesse ser considerado haveria uma quebra da isonomia, pelo fato dos demais candidatos não terem tido a mesma oportunidade de trabalhar com um cargo tão específico. Todavia, a Entrevistada Z entende que o candidato que já trabalhou como agente, mesmo não tendo a experiência pontuada, está muito à frente de outro participante, principalmente nas provas objetivas da primeira e da sexta etapas. Ademais, ela enfatizou que no caso desses contratados serem aprovados no certame, o sistema tem muito a ganhar, devido ao conhecimento prático e teórico desenvolvido ao longo de 5, 6,7 anos de trabalho.

Retomando as judicializações mais comuns em cada etapa, na quarta a maioria dos problemas são gerados quando o candidato é contraindicado em função de processo que ainda está em fase de inquérito ou não transitou em julgado. Nesse tipo de situação o mais correto, até por questões de segurança jurídica, é não eliminar o candidato. Assim, esse participante segue para as próximas etapas sem uma definição, podendo ser excluído do certame a qualquer momento em que houver a finalização daquele processo. A quinta, por sua vez, é a fase menos judicializada. Porém, quando ocorre, há o questionamento de alguma doença específica. Por fim, a última etapa, por ser de dedicação exclusiva, classificatória e, por consequência, gerar nota, tem muitas indagações. Desse modo, os candidatos questionam a nota da prova objetiva, a frequência no curso, etc.

Por ser dedicação exclusiva, se a pessoa tem qualquer outro vínculo empregatício ela tem que pedir demissão para conseguir fazer a sexta etapa. Então por isso que eles ficam no nosso pé querendo a bolsa, porque querendo ou não é um período que eles ficam sem pecúnia nenhuma. (ENTREVISTADA Y)

Por meio da análise de dados do SIGECOP, foi possível extrair o número de nomeações judiciais do concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Ao todo foram executadas 25

nomeações desse tipo. A título de comparação no certame SEPLAG/SEDS nº. 03/2012 esse valor ficou em 18. Outro dado interessante diz respeito a diferença entre a quantidade de nomeações ordinárias e de vagas providas. No concurso de 2013 foram providas 5.883 vagas e ocorreram 6.387 nomeações, somando-se as ordinárias e as judiciais. Essa diferença indica que 504 candidatos aprovados no processo seletivo não entraram em exercício e, conseqüentemente, não ocuparam efetivamente a vaga. No ano de 2012, essa quantidade foi de 226. Esse aumento da taxa de evasão é preocupante, visto que ela demonstra a falta de interesse de alguns candidatos aprovados em assumir o cargo de agente de segurança penitenciário. Tal dado reforça a hipótese da ideologia concursista, em que os participantes buscam qualquer certame apenas para conseguirem um cargo público e os benefícios dele decorrentes.

Outro problema do concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 foi a interrupção da quarta etapa devido à ausência de orçamento suficiente para custear essa fase. Desse modo, o concurso acabou delongando mais tempo do que o esperado. Além disso, também não havia recursos suficientes para o pagamento dos auxílios da sexta etapa. Essa falta de previsão orçamentária para o custeio da bolsa se explica pelo fato de ter havido uma ampliação no número de vagas entre a quinta e última etapa do concurso, como já havia ocorrido no certame anterior, e, por conseguinte, a nomeação de praticamente todos os excedentes. Esse aumento está previsto e é legal de acordo com o item 15.1 do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Segundo Porto et al (2017, p. 27) tal fato aconteceu por diversos motivos, “que vão desde a pressão exercida por grupos de candidatos excedentes junto aos governos até a busca por maior agilidade nas nomeações, visando o provimento célere dos quadros de pessoal do Estado. ”. A Entrevistada Y também reforçou essa questão, afirmando que “o envolvimento sindical e a própria pressão política que os candidatos fazem acaba afetando muito na condução do processo”.

Essa falta de planejamento, por sua vez, não é bem vista. Porto et al (2017) defendeu que a agilidade do procedimento não deveria ser o foco da Administração Pública ao optar pela ampliação das nomeações. Já a Entrevista Y pontuou que esse aumento tem um reflexo grande para a área técnica que está executando o concurso, porque a partir disso são necessárias alterações no cronograma, maiores previsões orçamentárias, etc. A título de exemplificação, no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 foram previstas 3.535 vagas, sendo 3.085 para o gênero masculino e 450 para o gênero feminino, e foram providas 5.883 ao todo. Assim, o número de vagas fixado inicialmente no edital teve um crescimento de 66,42%, ou seja, a quantidade de vagas estipuladas no princípio ampliou mais de 50% durante o certame.

Na visão de Porto et al (2014, p. 28), esse fato, além de muito prejudicial para o planejamento da força de trabalho, compromete a qualidade da seleção dos candidatos que ingressarão no serviço público, visto que o concurso público não deve ser voltado para a provisão em massa de profissionais, visando somente diminuir o tempo médio de duração dos processos de recrutamento, “mas sim ter por escopo a seleção dos melhores candidatos em relação ao perfil dos cargos efetivos oferecidos”. A Entrevistada Y corrobora com essa ideia, defendendo que o mundo ideal seria aquele em que a nomeação fosse feita mais paulatinamente. Desse modo, a Administração Pública precisa se atentar para que a ampliação de vagas ofertadas e a luta política e jurídica em prol da nomeação de excedentes não sejam práticas recorrentes nos certames.

Por fim, um resultado final do concurso de agente de segurança penitenciário foi o aumento do número total de candidatos inscritos, que ampliou de 17 candidatos por vaga em 2007 para 27 em 2013. Uma das possíveis explicações para esse crescimento pode ser a melhora nas condições salariais que ocorreram entre esses anos, contribuindo para maiores graus de atratividade das vagas oferecidas para tal carreira. Entretanto, não é possível afirmar que esse seja o único motivo.

8.4 A adequação do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013

Nessa sessão, de acordo com o que já foi explicado, serão trazidas as opiniões das entrevistadas acerca da qualidade do Edital e verificada a existência ou não de elementos da indústria concurrença no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Ao final, ainda serão levantadas as mudanças propostas pelas gestoras para melhorar o certame de agente de segurança penitenciário.

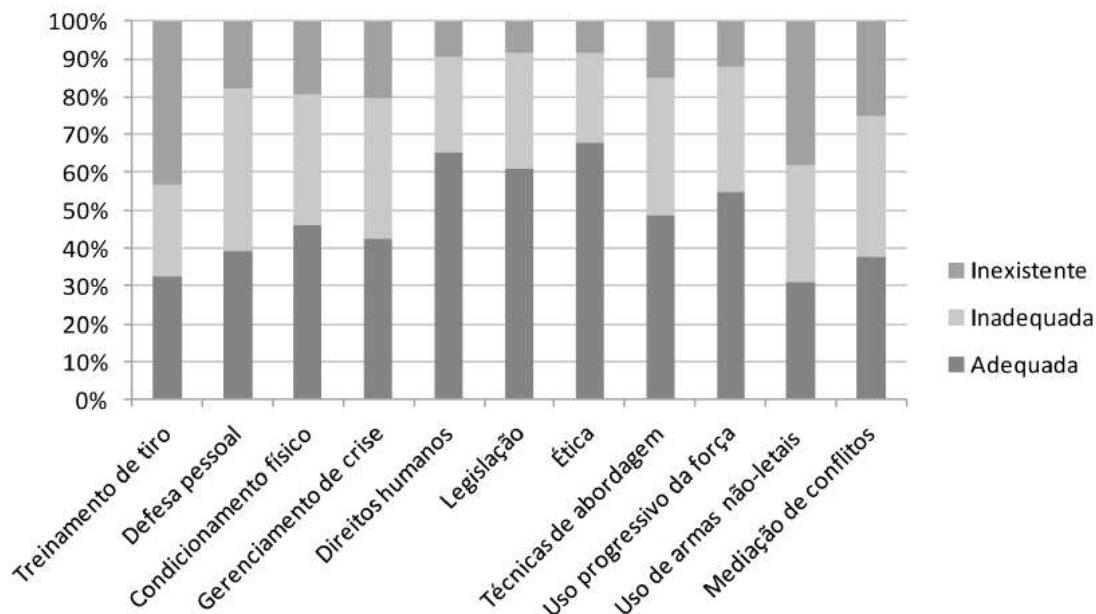
Dessa maneira, inicialmente, questionou-se a adequação do edital às exigências do cargo de ASP, bem como a quantidade e os tipos de etapas previstos no concurso público. Nessa pergunta, duas entrevistadas afirmaram que esse instrumento de seleção é adequado à carreira porque está de acordo com a Lei nº 14.695/2003, que a instituiu, e outra argumentou que por ser um cargo difícil, deve ser exigido o preparo físico, emocional, condições boas de saúde, etc. Em relação ao questionamento de qual etapa a gestora entendia que avaliava mais a questão das aptidões e habilidades do cargo, as etapas mais citadas foram a terceira (exames psicológicos) e a sexta (curso de formação técnico-profissional). Ademais, a quarta etapa (comprovação de idoneidade e conduta ilibada) também foi citada por uma das servidoras, que defendeu que “o candidato tem que ter um caráter ali definido e pronto para não ser manipulado, corrompido por um preso”. (ENTREVISTADA X). Nas respostas foi

possível observar também a importância de ter um psicólogo forte, bem preparado, para que o candidato aprovado não se desestabilize com as situações que ele vier a passar na rotina dentro das unidades prisionais e não se envolva com o mundo do crime. Além disso, em relação à sexta etapa, a escolha foi justificada pelo fato de ser a fase que é mais voltada para o treinamento dos futuros agentes.

A sexta etapa é um treinamento aproximado da realidade, não significa ser a realidade mas dá uma ideia bem próxima do que a pessoa vai enfrentar numa unidade prisional. Essa fase tem muitas disciplinas, é um curso grande, que dura mais de 30 dias, em média 40, 45 dias. É bem intensivo e inclui também o estágio supervisionado, que é feito dentro de uma unidade prisional. (ENTREVISTADA Z)

Apesar de toda a importância dada a sexta etapa pelas entrevistadas, na visão dos agentes de segurança penitenciários que participaram da pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais” ela não é bem executada. Apenas 10,6% dos agentes efetivos consideraram que o conteúdo do curso foi adequado e o tempo de formação suficiente. Entre os contratados esse percentual é maior, atinge os 24,1%, mas, ainda assim, é um percentual baixo. Ademais, quase um terço dos efetivos consideram que o conteúdo de formação foi inadequado e o tempo insuficiente. Já para os contratados, essa porcentagem foi de 19,5%. Além disso, quando essa avaliação da formação para ingresso no sistema penitenciário é destrinchada, percebe-se a satisfação dos candidatos em relação aos conteúdos jurídicos e a grande insatisfação com a parte prática. O Gráfico 6 demonstra que tópicos como mediação de conflitos, uso de armas não-letais, o treinamento de tiro e gerenciamento de crise apresentam um grau de contentamento muito baixo, menos de 50% de satisfação.

Gráfico 6 – Avaliação da formação para ingresso ao sistema penitenciário



Fonte: Quem são os agentes penitenciários de Minas Gerais (2014-2015), p. 184

Por fim, é preocupante o percentual alto de “inexistente” para os treinamentos de tiro e para o uso de armas não-letais, visto que tais instrumentos fazem parte da rotina do agente penitenciário e dado que essa categoria tem direito ao porte de arma, inclusive fora do período de trabalho. Ademais, devido ao papel desses profissionais de atores centrais da cena prisional, os quais possuem a tarefa precípua de zelar pela disciplina e segurança nas prisões, é imprescindível que eles saibam manusear esses objetos.

Ainda em relação à sexta etapa, a Entrevistada X afirmou que o curso de formação poderia ser realizado após o ingresso do candidato, não se constituindo, assim, como uma etapa do certame. Segundo essa servidora, tal mudança poderia resultar em uma maior celeridade do concurso. Além disso, ela também pontuou que a eliminação de um participante dessa fase gera alguns problemas, como, por exemplo, custos para o Estado, uma vez que a Administração Pública já arcou com o auxílio e não há previsão de multa caso haja desistência ou eliminação do candidato, e a própria responsabilidade de permitir o manuseio de armas por pessoas que não serão efetivadas. Entretanto, a retirada dessa etapa do certame e a sua inserção após a nomeação e a efetivação poderia resultar em desvantagens para a seleção do perfil mais apropriado, visto que, na opinião das entrevistadas, a 6ª etapa é uma das etapas que mais avalia as habilidades e aptidões dos candidatos.

Passando para a próxima pergunta, foi demandado das entrevistadas que respondessem se o edital consegue avaliar as habilidades e as aptidões dos candidatos nos certames e selecionar o perfil desejado pela Administração Pública. As respostas obtidas foram as mais diversas possíveis. A gestora da SEDS afirmou que sim. Ela argumentou que houve uma evolução muito grande do Edital SEPLAG/SEDS nº. 03/2012 para o Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, dado o amadurecimento gerado pela repetição da executora de um concurso para o outro. Reforçou também que o compromisso da SEPLAG e da SEDS em ter candidatos de maior qualidade tem aumentado a cada dia. A Entrevistada X, por sua vez, alegou que não acredita que o edital consiga selecionar o perfil adequado:

Isso também a gente já discutiu muito lá. Não quer dizer que eu li que eu dou conta. O salário é bom, não quer dizer que eu vá ser uma ótima servidora. Pode ser que na prática eu tenha muita teoria e não tenha boa prática, não atenda ao que aquela carreira está exigindo. (ENTREVISTADA X)

Já a Entrevistada Y considerou difícil responder essa questão por nunca ter feito parte de um concurso destinado a uma vaga para o qual ela fosse gestora. Explicou também que em termos da Diretoria Central de Gestão do Recrutamento e Seleção (DCGRS) o que ela vivencia é o fato do concurso ser muito extenso, o que dificulta a execução em menor tempo, mas, ao mesmo tempo, garante que o candidato passe por várias das atribuições da carreira e seja analisado por diferentes áreas. Por fim, ela declarou:

Eu nunca pude mensurar isso de perto. Então eu não sei te falar se entre a demanda da SEAP e o que está tendo de seleção de candidato está sendo satisfatório nesse modelo ou se a gente conseguiria alterar ele de alguma forma gerando um equilíbrio maior nessa questão temporal. (ENTREVISTADA Y)

Além disso, todas mensuraram o fato de o concurso ser muito completo, apesar de não acreditarem que existe uma relação direta entre o número de etapas de um concurso público e a qualidade do concurso na seleção de profissionais com o perfil mais adequado ao cargo. Uma delas ainda completou que o importante em um certame é “pegar as atribuições do cargo e conseguir mensurar no concurso se o candidato vai ter condições para ocupá-lo tanto em termos de conhecimento como também de condições físicas e psicológicas, quando for o caso.” (ENTREVISTADA Y). Entretanto, uma das entrevistadas entrou em contradição ao afirmar:

Não necessariamente. Vai de acordo com a necessidade da carreira. Se a carreira é delicada, exige mais etapas, como tem para juiz, como tem para promotor, são x etapas, porque a pessoa tem que ter estrutura para chegar ao final e ter certeza que vai dar conta daquela atividade. Mas não necessariamente o concurso do SESP [Secretaria de Estado da Segurança Pública] que faz uma prova fechada, pode arrebentar com a pessoa e ser difícil

demais de passar e zerar uma prova ali e pode ser excelente concurso.
(ENTREVISTADA X)

Essa resposta demonstra que apesar de ela não acreditar que exista uma relação direta entre número de etapas e a qualidade do certame, no seu entendimento um concurso para selecionar o melhor candidato precisa ser difícil, ideia que já foi reforçada na primeira sessão. Isso pode ser traduzido tanto em questão da quantidade de fases, como é exemplificado ao citar o ingresso para a carreira de juiz, quanto no grau de dificuldade de resolução das provas. Dessa maneira, conclui-se que, apesar das entrevistadas enxergarem que diversas etapas avaliam a questão das aptidões e habilidades do cargo, elas não têm certeza disso quanto ao edital de um modo geral.

Por fim, questionou se a presença das atribuições do cargo no edital ameniza o desconhecimento do que o cargo realmente requer. Nesse ponto a resposta foi unânime: todas afirmaram que é muito importante que essa legislação esteja expressa no concurso, visto que, ao citar todas as competências da carreira de ASP, o futuro servidor tem certeza absoluta do que ele vivenciará na prática. As Entrevistadas X e Y ainda complementaram:

Apesar de que a gente sabe que candidato não lê nada, quando são colocadas as atribuições da carreira, eu sei muito bem aonde que eu estou indo.
(ENTREVISTADA X)

É essencial, porque a gente vivencia muitos casos em que o servidor questiona as atribuições: "eu vou trabalhar na penitenciária, mas eu me nego a ter que conduzir o preso". A gente ter isso previsto em edital é uma segurança a mais. Claro que temos isso previsto na legislação e que o edital está só reforçando, mas acaba sendo uma segurança de que, no momento da inscrição, o candidato está manifestando ciência e concordância de todas as regras ali previstas. (ENTREVISTADA Y)

Percebe-se, ainda, que, apesar da pergunta ter sido direcionada para o grau de conhecimento das atribuições do que o cargo requer dos candidatos, as entrevistadas acabaram discorrendo sobre a relevância da presença dessas competências para a SEPLAG. Nota-se, desse modo, que é mais importante a previsão dessas regras em Edital para garantir a segurança jurídica do órgão central do que a divulgação dessa informação para o próprio participante do certame. Essa significativa conclusão, endossa a hipótese de que a Administração Pública, não raro, está mais preocupada com a segurança jurídica do que com a seleção do perfil mais adequado para ocupar aquele cargo. Esse pressuposto é reforçado pelas constantes preocupações das gestoras de recursos humanos com a questão das judicializações e da operacionalização do certame, buscando com que esse processo ocorra sem nenhum questionamento quanto aos princípios de impessoalidade, legalidade e moralidade. Ademais, isso também ficou evidente quando as servidoras afirmaram que optam por não decidir o conteúdo da prova e nem ter acesso para zelar pela segurança.

Já na parte da entrevista sobre a indústria concurseira, foi perguntado se a entrevistada acreditava que existia esse tipo de indústria e se isso era percebido no trabalho de algum modo. As respostas, nesse caso, foram muito parecidas. As três entrevistadas acreditam que essa indústria concurseira é fomentada pelos candidatos e pelas empresas executoras. Em relação aos candidatos, a Entrevistada Y afirmou:

O perfil que a gente vê é que alguns deles têm uma meta específica. Às vezes se o objetivo dele é passar em um concurso de procurador, mas às vezes ele não pode ficar sem trabalho nesse meio tempo. Então ele vai fazendo vários concursos públicos e saltando de um para o outro até conseguir chegar no objetivo final dele. (ENTREVISTADA Y)

Ela ainda complementou dizendo que o candidato não aceita o 'não' da Administração Pública, ou seja, não se conforma com a reprovação, fato que provoca o aumento exponencial dos questionamentos judiciais. Por fim, tal gestora argumentou que certas estruturas de carreiras do Estado, as quais pagam menores salários se comparado ao mercado privado, por ser poucos atrativas, estimulam o concurseiro a ficar "saltando de carreira em carreira, até conseguir uma remuneração melhor" (ENTREVISTADA Y). Ainda em relação a fomentação dessa indústria por parte dos participantes do certame, as Entrevistadas X e Z reiteraram:

O próprio candidato é que motiva essa indústria, somos nós que buscamos um salário maior. Se essas carreiras fossem realmente melhores, mais atraentes, eu não ia ficar buscando tanto. Porque que hoje eu estou lá na Secretaria X e quero ir para a Secretaria Y? Porque o salário lá é melhor. E eu vou continuar no mesmo patamar. Eu acho que nós mesmos, enquanto estudantes, é que motivamos essa indústria. (ENTREVISTADA X)

Aqui no meu trabalho eu percebo só com as ligações e com os e-mails que eu recebo dos candidatos, perguntando se vai ter concurso, se vai ter edital, porque ele viu que vai ter. (ENTREVISTADA Z)

É interessante notar que, em sua resposta, a Entrevistada X se incluiu entre os candidatos concurseiros. Isso demonstra que, provavelmente, a hipótese trazida por Fontainha et al. (2014) é verdadeira para diversas carreiras do setor público, ou seja, a atratividade de um cargo público está mais ligada ao vencimento básico do que às atribuições previstas para aquela atividade. Outro ponto que chama a atenção é o fato do salário ser um grande motivador na opinião dessa servidora, o que reforça a suspeita de que muitos indivíduos, que desejam ingressar no Estado, têm como motivação principal os benefícios monetários. Ademais, as constantes ligações e e-mails dos candidatos, citados pela Entrevistada Z, demonstram o desespero de muitos deles pela abertura do certame, visto que o concurso é uma oportunidade de mudança de vida e de garantia de um emprego estável. Essa motivação voltada mais para aos benefícios adquiridos quando se ingressa no serviço público do que para a área da segurança pública foi percebida a partir dos dados coletados

da pesquisa “Missão Guardar: quem são, o que pensam e em que condições trabalham os agentes penitenciários de Minas Gerais”:

Ao contrário de outras ocupações relacionadas à segurança pública, em que a vocação aparece como determinante para a escolha da profissão, no caso dos agentes penitenciários os determinantes para o ingresso na carreira são as vantagens de um emprego público, em que o salário é líquido e certo ao final do mês e a demissão quase nunca acontece. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015, p. 191)

Desse modo, é preciso que o Estado selecione os candidatos que realmente se interessem pela carreira de agente de segurança penitenciário e pelas suas atribuições, evitando os concurseiros e prevenindo altas taxas de rotatividade do cargo. Já em relação às empresas organizadoras, a Entrevistadas Z e Y pontuaram:

Eu acredito que existe uma indústria, mas não relacionada aos órgãos demandantes, mas as empresas que querem vender cursos. Acredito que essa indústria está relacionada à venda dos cursos preparatórios, apostilas, etc. (ENTREVISTADA Z)

Quanto a ter uma indústria propriamente concurseira, em termos de mercado, a gente vê um número maior de empresas que vem se apresentar para o Estado do que existia antigamente, mas muitas empresas novas ainda. (ENTREVISTADA Y)

Essas duas afirmações provam que, realmente, existe uma indústria concurseira e que ela está em ascensão, dado o fato de que vem ocorrendo aumento no número de *players* nesse mercado e, cada vez mais, surgem estruturas para complementá-la, como os cursinhos preparatórios. Além disso, ao retomar o quadro das Ideologias Acadêmica, Profissional e Concurseira, é possível verificar diversos elementos da ideologia concurseira, citados por Fontainha et al. (2014), no concurso SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013. O primeiro deles diz respeito às habilidades testadas no processo seletivo. Segundo Fontainha et al. (2014), quando a ideologia concurseira predomina em um certame, os testes são desvinculados do sistema de ensino ou do cotidiano da futura carreira. Essa questão foi percebida por meio da insatisfação dos servidores com a 6ª etapa, visto que muitos afirmaram que o conteúdo prático do curso de formação, quando não é insatisfatório, é inexistente.

Outro elemento citado por Fontainha et al. (2014) é a composição da banca examinadora, que, nos concursos em que a ideologia concurseira tem primazia sobre as demais, é composta majoritariamente por profissionais com experiência em seleção por certame. Esse ponto já foi levantado anteriormente, quando se concluiu o quão importante é a elaboração do processo seletivo ser feita por indivíduos que conheçam e entendam da carreira de agente de segurança penitenciário e do sistema prisional. No caso do Edital SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013, a empresa executora, de acordo com as informações

disponibilizadas em seu site, apesar de ter experiência em concursos grandes, tinha pouquíssima experiência na área de segurança pública, tendo executado, anteriormente, somente o Edital SEPLAG/SEDS nº. 03/2012 e o Edital SEPLAG/SEDS Nº. 09/2013, para a carreira de agente de segurança socioeducativo, que foi aberto no mesmo dia do Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Desse modo, nota-se que o IBFC, diferentemente da executora escolhida em 2007, não tinha familiaridade com a área de segurança pública.

Como terceiro elemento indicativo da ideologia concurseira, Fontainha et al. (2014) analisou o papel que o Estado assume no concurso. Dessa maneira, quando a Administração Pública opta apenas por fiscalizar a boa aplicação dos princípios de direito no certame, abstendo-se das questões relativas à Gestão de Pessoas, é um indicativo de que a ideologia concurseira está se sobressaindo naquele processo seletivo. Esse problema foi percebido quando foram apontadas, nas falas das entrevistadas, situações de excessiva apreensão com a segurança e com o cumprimento dos princípios que regem a Administração, em detrimento da preocupação com a seleção dos melhores candidatos para aquele cargo.

Por fim, tem-se o quarto aspecto que caracteriza essa ideologia: a legitimidade do ingresso no cargo. Quando o mérito é fruto da aprovação e da colocação no certame há um predomínio da ideologia concurseira. Esse elemento é facilmente identificado no concurso SEPLAG/SEDS nº. 08/2013, visto que a classificação é pauta unicamente na 1ª e na 6ª etapa, dado que as outras etapas são de natureza eliminatória. Assim, diferentemente do que ocorre quando há a predominância da ideologia acadêmica na qual o mérito é fruto de uma trajetória acadêmica e/ou escolar de excelência, ou quando a primazia é da ideologia profissional, em que o mérito vem de uma história profissional de sucesso e realização, na ideologia concurseira, o concurso avalia apenas aquilo que ele mesmo cria como verdade, constituindo-se, assim, em um fim em si mesmo. Logo, essas verificações demonstram que, apesar das entrevistadas terem reconhecido a indústria concurseira apenas no âmbito da preparação dos candidatos e na postura adotada pelas empresas organizadoras, ela é facilmente identificada por meio de outras falas das participantes na entrevista e no processo de elaboração do edital.

Passando para as perguntas do roteiro sobre concurso público foi questionado o que poderia ser melhorado no certame SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 para assegurar a seleção do perfil apropriado. As respostas para essa questão foram diversas. A Entrevistada Z pontuou que é necessário um melhor planejamento interno dos órgãos relacionados, SEPLAG e SEDS, para garantir que o concurso seja realizado no tempo previsto e que haja recursos financeiros suficientes para a sua execução. A Entrevistada X também chamou atenção para a necessidade de diminuição do tempo de realização do certame, que poderia ser alcançada

pela retirada da 6ª etapa do processo seletivo e da unificação das etapas três (exames psicológicos) e cinco (exames médicos). Por fim, na opinião da Entrevistada Y, o ideal seria acabar com a questão das judicializações, visando diminuir a demanda de trabalho da Diretoria Central de Gestão do Recrutamento e Seleção. É interessante notar que as mudanças propostas não visam a seleção de um perfil de profissional mais adequado para o cargo e, sim, uma maior celeridade do processo seletivo. Isso pode significar, mais uma vez, uma preocupação maior da Administração Pública com os aspectos burocráticos do que com o real propósito de um concurso público, que é recrutar as pessoas mais adequadas para aquele cargo.

Entretanto, apesar de todas as entrevistadas terem pontuados aspectos que podem ser melhorados no concurso público de agente de segurança penitenciário, todas acreditam que a forma mais adequada para ingressar nesse tipo de carreira é o certame. A Entrevistada Y defendeu que como a segurança pública é uma função precípua do Estado, ou seja, não é uma atividade transitória nem excepcional, o tipo de mão-de-obra mais assertiva é a de efetivos. A Entrevistada Z completou: “acredito no concurso público. Porém o contrato é imprescindível quando não temos o número de efetivos suficiente.” (ENTREVISTADA Z). Por fim, a Entrevistada X ainda afirmou:

O contratado, por ser temporário, é vulnerável. Então se receber alguma propina, alguma coisa, ele fica mais susceptível a ser corrompido. O servidor, que tem um cargo, vai pensar duas vezes, porque se ele é demitido, para ele voltar é muito mais difícil. E vai manchar o histórico dele. Então por isso que o corpo efetivo vale a pena. Eu sou a favor do concurso. Tem que ter um corpo efetivo, mas as contratações vão ocorrer, para mim, acho que sempre. Porque as pessoas adoecem, as pessoas saem de licença e não tem como nomear outra em cima. Em cidades pequenas que, às vezes falta muita gente, a contratação entra. (ENTREVISTADA X)

Dessa maneira, conclui-se que o certame, apesar de todas os desafios presentes em seu planejamento e na execução, se configura, na opinião das entrevistadas, como a melhor forma de ingresso para o cargo de agente de segurança penitenciário. Ademais, nota-se uma predominância da ideologia concursista no Edital SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Por fim, chega-se à conclusão de que o concurso público em questão é adequado às definições previstas na Lei Estadual nº 14.695/ 2003. Já em relação à adequação desse instrumento ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais, ela não ocorre de modo totalmente satisfatório.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de atingir o objetivo geral do presente trabalho, que é analisar a adequação dos instrumentos de avaliação do certame SEPLAG/ SEDS nº. 08/2013 ao perfil de profissional exigido pela Administração Pública de Minas Gerais e à legislação para o cargo de agente de segurança penitenciário foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Desse modo, a partir dessas técnicas foi possível verificar as conclusões dispostas nesta seção.

Por meio da análise das entrevistas com servidoras da SEPLAG e da SEDS, notou-se que o edital está em conformidade com a Lei Estadual nº 14.695/ 2003, que cria a carreira de agente de segurança penitenciário. Sendo assim, o concurso público SEPLAG/SEDS nº. 08/2013 se demonstrou adequado às legislações vigentes. Entretanto, na visão das entrevistadas, essa Lei está ultrapassada. Portanto, chegou-se à conclusão de que apesar desse instrumento de seleção reproduzir as atribuições legais, elas não são as mais adequadas para uma carreira tão complexa com a de agente de segurança penitenciário.

Além disso, o edital de modo geral, não foi capaz de avaliar nos candidatos a questão das aptidões e das habilidades dos cargos. Porém, existem etapas em que isso é mais avaliado, como é o caso da terceira (exames psicológicos) e a sexta (curso de formação técnico-profissional). Apesar do curso de formação ser, na opinião das gestoras, uma das fases que melhor seleciona o perfil exigido pela Administração Pública, ele foi fortemente criticado pelos servidores já concursados, devido ao fato dos conteúdos abordados serem incompletos ou inexistentes, principalmente no que diz respeito às matérias de ordem prática, como: mediação de conflitos, uso de armas não-letais, treinamento de tiro e gerenciamento de crise.

Ademais, foi verificada a existência de diversos elementos da ideologia concursista no certame SEPLAG/SEDS nº. 08/2013. Entre eles pode-se citar: 1) o fato de que as provas do concurso em questão são desvinculadas do cotidiano da futura carreira; 2) a composição, majoritária, da banca examinadora por profissionais com experiência em seleção por certame; 3) o papel que o Estado assumiu no concurso de apenas fiscalizar a boa aplicação dos princípios de direito no certame, abstendo-se das questões relativas à Gestão de Pessoas e 4) a legitimidade do ingresso no cargo, que é fruto da aprovação e da colocação no certame, e não em um bom histórico profissional ou acadêmico. Logo, o concurso avalia apenas aquilo que ele mesmo cria como verdade, constituindo-se, assim, em um fim em si mesmo.

Isso leva a conclusão de que tal concurso recrutou os mais habilitados, competentes e aptos a fazer a prova, os chamados concurreiros, e não os profissionais mais aptos para o cargo de ASP. Essa seleção ruim é percebida no aumento da taxa de evasão no concurso de 2013 em relação ao de 2012. Assim, muitos candidatos aprovados no processo seletivo não assumiram o cargo de agente de segurança penitenciário.

Porém, essa indústria concurreira é percebida pelas entrevistadas somente no âmbito da preparação dos candidatos e na postura adotada pelas empresas organizadoras. Desse modo, os participantes são motivados, principalmente, pela estabilidade e pelos outros benefícios que um cargo público possui, e não pela possibilidade de trabalhar na área de segurança pública e alterar a situação precária do sistema prisional mineiro.

Desse modo, ressalta-se a importância de o certame ser elaborado por indivíduos que conheçam e entendam da carreira de agente de segurança penitenciário e do sistema carcerário, para que realmente sejam selecionados os perfis mais aptos para lidar com os inúmeros desafios vivenciados por esses profissionais no dia-a-dia. Portanto, conclui-se que a Administração Pública ainda tem muito que avançar no sentido de construir um processo seletivo que consiga recrutar os indivíduos mais adequados para determinado cargo e que não tenham como motivação única, no momento de prestar um concurso público, a garantia de um emprego estável e com valores de vencimentos básicos altos. Certamente as mudanças necessárias não estão restritas à seleção de profissionais com o perfil adequado para atuação nas unidades prisionais e deve perpassar também por mecanismos efetivos de capacitação, acompanhamento sócio funcional dentre outros. Porém a melhoria no ingresso desses profissionais é o primeiro passo para a elevação nos níveis de entrega de serviços públicos à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, P. A. T.; KRAWULSKI, E. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. “Cadernos de Psicologia Social do Trabalho”, v. 14, n. 2, p. 211—226, 1 dez 2011.

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo Esquemático**. Rio de Janeiro: Método, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? In: Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 3, p. 58-102, 1996. Disponível em: <
[http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,Livia47\(3\).pdf](http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,Livia47(3).pdf)>
Acesso em: 18 set. 2017.

BATITUCCI, E. C. *A Emergência do Profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009)*. Tese. Doutorado Sociologia, UFMG. Belo Horizonte:

BATITUCCI, Eduardo C. SAPORI, Luis Flávio. A Segurança Pública em Minas Gerais: Perspectivas Conjunturais. *Conjuntura Política*, Belo Horizonte, UFMG, 1999.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BRASIL. ADI nº 2.135, de 2 de agosto de 2007. **Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para conceder porte de arma funcional**. Brasília, Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 16 jul. 1934. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 10 nov. 1937. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988: emendas constitucionais nº 1 a 57, leis nº 9.868, de 10-11-1999, e 9.882, de 3-12-1999, emendas constitucionais de revisão nº 1, 2, 3, 4, 5 e 6, índice remissivo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2009. (Manuais de legislação Atlas).

_____. Decreto n. 6 944, de 21 de agosto de 2009. Brasília, 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 12.993, de 17 de junho de 2014. **Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para conceder porte de arma funcional**. Brasília, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil** / Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2014.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2011. 120 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011, 9.

_____. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.322/DF. Relator: Paulo Brossard. Brasília, 3 dez. 1992. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750299/mandado-de-seguranca-ms-21322-df>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência e Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>>. Acesso em: 29 set. 2017

CARRO, R. A. L. *Caracterização do perfil dos candidatos ao Concurso de Residência Médica do Sistema Único de Saúde, no período de 1999 a 2004*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Aspectos relevantes do concurso público. In: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. In: **Revista do TCE: concursos públicos**. Belo Horizonte, 2010. p. 101-148. Disponível em: <revista.tce.mg.gov.br/revista/RetornaRevista/401>. Acesso em: 29 out. 2013. Acesso em: 18 set. 2017.

CASTELAR, I.; FERREIRA, R. T.; SOARES, I.; VELOSO, A. W. A. *Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público*. "Economia Aplicada", v. 14, n. 1, p. 81—98, 2010.

CHAVES, Lumena et al. Planejamento de força de trabalho no governo de Minas Gerais: inovações no levantamento de demanda de pessoal e otimização na provisão de recursos humanos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. [Brasília, DF, CONSAD, 2012]

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. COSTA, J. C. da. *Dos concursos públicos e da política de recrutamento de professores do ensino fundamental I, no município de São Paulo*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. ENAP, 1997.

DA CRUZ, M. et al. Ascensão e Queda da Criminalidade em Belo Horizonte: algumas hipóteses e comparações. In: ENCONTRO DA ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb1898.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Cláudia. **Pesquisa qualitativa: características gerais e referências**. [S.l.: s.n., 2000]. Disponível em <<http://www.reocities.com/claudiaad/qualitativa.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

DORIGO, Júlia Nogueira. **Trabalho em cadeia - uma análise do cotidiano de trabalho dos agentes de segurança penitenciária no estado de Minas Gerais**. 2016. 116 f. Tese (Doutorado) - Curso de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DOUGLAS, W. *Palavra para os concurseiros amadores*. 5 jan 2013.

EVANS, P. (1993), "O Estado como problema e solução", Lua Nova, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156. FAFICH/UFMG, 2010.

FONTAINHA, Fernando de Castro et al. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?: Relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Direito Rio, 2014. 184 p.

GASPARINI, Diogenes. Concurso público – Imposição Constitucional e Operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). *Concurso público e Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. 1.314p.

KOMATSU, Suely. **Desenvolvimento de Metodologia para Planejamento da Força de Trabalho em Entidades e Organizações da Administração Pública Federal**. Brasília: IABS, 2013.

LIMA, Antônio de Oliveira. **Concurso público e o direito à nomeação**. 2009. Artigo (Curso de pós-graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho) – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Campo Grande, 2009. Disponível em:

<http://servicos.prt7.mpt.gov.br/artigos/2009/agosto_2009_Concurso%20Publico.pdf>.

Acesso em: 08 set. 2017

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP. 2007. 284p.

LOURENÇO, L. C. Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, p. 11-31, out.-nov./dez. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Inédita, 2001. 258 p.

_____. Decreto n. 42 899, de 17 de setembro de 2002. Belo Horizonte, 2002. Aprova o Regulamento Geral de Concurso Público para investidura em cargo ou emprego público da administração direta ou indireta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Decreto n. 43 960, de 2 de fevereiro de 2005. Belo Horizonte, 2005. Dispõe sobre as atribuições do ocupante de cargo de Agente de Segurança Penitenciário de que trata a Lei 14 695, de 30 de julho de 2003. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Decreto n. 44 388, de 21 de setembro de 2006. Belo Horizonte, 2006. Altera o Decreto nº 42.899, de 17 de setembro de 2002, que aprova o Regulamento Geral do Concurso Público para investidura em cargo ou emprego público da administração direta e indireta do Poder Executivo. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Decreto n. 45 155, de 21 de agosto de 2009. Belo Horizonte, 2009. Regulamenta a lei n. 18 185, de 4 de junho de 2009, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do

inciso ix do art. 37 da constituição da república. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Edital SEPLAG/SEDS nº 03 de 30 de agosto de 2012. Concurso público para provimento de cargos da carreira de agente de segurança penitenciário do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, Disponível em: <www.ibfc.org.br>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Edital SEPLAG/SEDS nº 08 de 06 de dezembro de 2013. Concurso público para provimento de cargos da carreira de agente de segurança penitenciário do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, Disponível em: <www.ibfc.org.br>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Instrumento Convocatório SRHU/SEDS nº 14 de janeiro de 2013. Processo Seletivo Simplificado para formação do quadro de reserva para a função de agente de segurança penitenciário para unidades prisionais da Secretaria de Defesa Social, situadas no município de São Joaquim de Bicas/MG, pertencente à 2ª Região Integrada de Segurança Pública – RISP. Belo Horizonte, Disponível em: <www.ibfc.org.br>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003. **Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 11.118, de 30 de junho de 1993. **Cria estabelecimentos penitenciários na estrutura da Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 12.985, de 30 de julho de 1999. **Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 13.720, de 27 de setembro de 2000. **Concede novo prazo para a transferência da administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, de que trata a Lei nº 12.985, de 30 de julho de 1998.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 13.720, de 27 de setembro de 2000. **Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003. **Cria a Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária, a Diretoria de Inteligência Penitenciária e a carreira de Agente de Segurança Penitenciário e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 18.185, de 26 de junho de 2009. **Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República.** Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 20.591, de 28 de dezembro de 2012. Institui a Gratificação de **Incentivo à Pesquisa e à Docência e a Gratificação de Função de Pesquisa e Ensino – Giped –**, no âmbito da Fundação João Pinheiro, cria a carreira de Médico da Área de Defesa Social, institui regime de remuneração por subsídio para a carreira de Professor de Ensino Médio e Tecnológico da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig –, reajusta os valores de vencimento básico das carreiras do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, Disponível em: < <https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 3.214, de 16 de outubro de 1964. **Dispõe sobre a reestruturação dos cargos do serviço civil do Poder Executivo, estabelece níveis de vencimentos e dá outras providências.** Belo Horizonte, Disponível em: < <https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Lei nº 869, de 5 de julho de 1952. **Dispõe Sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Resolução nº 31 de 24 de agosto de 2017. Dispõe sobre a remoção de servidor público do Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Administração Prisional. Belo Horizonte, Disponível em: < <http://jornal.iof.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Concursos públicos na jurisprudência do Tribunal de Contas. In: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. In: Revista do TCE: concursos públicos. Belo Horizonte, 2010. Cap. 3, p. 151-209. Disponível em: <revista.tce.mg.gov.br/revista/RetornaRevista/401>. Acesso em: 21 set de 2017.

MORAES, Pedro R. Bodê de. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo Social, Revista de Sociologia da Usp**, São Paulo, v. 25, n. 1, p.131-147, jun. 2013.

MORAIS, Lorena Quintão Álvares. (2013). *Planejamento da força de trabalho e execução de processos seletivos simplificados: gestão do pessoal contratado na Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.* (Monografia de Graduação). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **A contratualização da função pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3.ed. Rio de Janeiro; Zahar; Brasília, ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. Administração de Recursos Humanos. Belo Horizonte: 2015. 70 slides, color.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. **Gestão de recursos humanos no Estado de Minas Gerais. Retenção de pessoas do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** 233f. Dissertação de Mestrado em Administração. Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2009.

OLIVEIRA, Victor Neiva; RIBEIRO, Ludmila Mendonça; BASTOS, Luiza Meira. Os agentes penitenciários em Minas Gerais: Quem são e como percebem a sua atividade. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.176-192, 30 nov. 2015. EDIPUCRS.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PAIXÃO, A. L. *Recuperar ou punir?* Como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez, 1991.

PARANÁ. Manual do Agente de Segurança Penitenciário do Paraná. Paraná, 2004, p. 45. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/manual_agente_pen.pdf>. Acesso em: 25 set de 2017

PORTO; B. et al. Análise acerca do processo de ingresso de profissionais na carreira de agente de segurança penitenciário no estado de Minas Gerais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 10, 2017, Brasília. Disponível em: < http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-04_03.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho Esquematizado**.4ª Ed. São Paulo: Método, 2014.

REZENDE, Renato Monteiro de. Concurso Público: Avanços e Retrocessos. Senado Federal. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>>. Acesso em: 2 set. 2017.

RIBEIRO, Daniela Guadagnine Valentim; BÍSCOLI, Fabiana Regina Veloso. A busca por novos colaboradores através do recrutamento e seleção. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/download/746/631>> Acesso em: 10 jun. 2017.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Problemas inerentes ao sistema penitenciário brasileiro: o estudo de caso de Minas Gerais. Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.4, p.311-332, jan./jul., 2002.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de; PEREIRA, D. M. V. G.; LOPES, J. E. DE G. *Análise das habilidades cognitivas requeridas dos candidatos ao cargo de contador na Administração Pública Federal, utilizando-se indicadores fundamentados na visão da Taxonomia de Bloom*. “Revista Contabilidade & Finanças”, v. 19, n. 46, p. 108—121, abr 2008

SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: **Gestão de Pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP 2010.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Cristina de Oliveira. *et al.* **Planejamento de força de trabalho no governo de Minas Gerais**: inovações no levantamento da demanda de pessoal e otimização na provisão de recursos humanos. In: V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília – DF. 2012.

SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA. Cartilha do Agente de Segurança Penitenciário. Belo Horizonte, 2017. 28 p.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Perguntas Pessoais:

- 1) Tempo de serviço público
- 2) Carreira pertencente
- 3) Cargo que ocupava na época
- 4) Composição da equipe na época (número de pessoas e respectivos cargos, nome da diretoria)
- 5) Responsáveis pela elaboração do edital

Perguntas sobre o Edital:

- 1) Descreva o processo de elaboração do edital, citando os principais atores envolvidos.
- 2) Como esses diferentes atores se relacionam?
- 3) Como é escolhida a empresa organizadora do concurso? Como se dá o diálogo com essa instituição?
- 4) Quais os principais problemas e dificuldades desse trabalho?
- 5) Como é o processo de decisão dos conteúdos que serão tratados nas provas? Há correlação entre os conteúdos cobrados na prova e o perfil e as atividades desenvolvidas pelos agentes?
- 6) O edital é adequado às exigências do cargo de agente de segurança penitenciário? E a quantidade de etapas e seus tipos? Como você enxerga e avalia cada uma dessas etapas? Acredita que elas, tais como estipuladas para o concurso, asseguram a seleção do candidato com o perfil mais adequado para as atribuições?
- 7) Há alguma das fases do concurso na qual você entende que avalie mais a questão das aptidões e as habilidades ao cargo? Qual fase seria essa?
- 8) Você acredita que existe uma relação direta entre o número de etapas de um concurso público e a qualidade do concurso na seleção de profissionais com o perfil mais adequado ao cargo?
- 9) Você acredita que a presença das atribuições do cargo nos editais ameniza o desconhecimento do que o cargo realmente requer?
- 10) Você acredita que os editais consigam avaliar as habilidades e aptidões dos candidatos nos certames?

Perguntas sobre o Concurso Público:

- 1) A modalidade concurso público é adequada à carreira? E a contratação temporária?
- 2) O que você acredita que possa ser melhorado no concurso público de agente de segurança penitenciário para assegurar a seleção do perfil apropriado? Acredita que é possível alterá-lo sem ferir os princípios da isonomia e da impessoalidade?
- 3) Você tem conhecimento acerca da Lei da Carreira de Agente de Segurança Penitenciário? Acredita que ela é adequada à realidade atual?

Perguntas sobre a Indústria Concurseira:

- 1) Você acredita que exista uma indústria concurseira? Como percebe isso no seu trabalho e na administração pública de modo geral?