



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Tháisa Ferreira Amaral Gomes Espínola

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E A BUROCRACIA TEMPORÁRIA:
ESTUDO DE CASO DOS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2022

Tháísa Ferreira Amaral Gomes Espínola

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E A BUROCRACIA TEMPORÁRIA:
ESTUDO DE CASO DOS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte
2022

E77e Espínola, Thaísa Ferreira Amaral Gomes.
A estabilidade do servidor público e a burocracia temporária [manuscrito] : estudo de caso dos professores de educação básica do estado de Minas Gerais / Thaísa Ferreira Amaral Gomes Espínola. – 2022. [13], 216 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 206-226

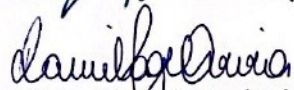
1. Administração pública – Brasil. 2. Serviço público – Brasil. 3. Professor – Educação básica – Minas Gerais. 4. Burocracia. 5. Reforma administrativa. I. Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da. II. Título.

CDU 35(81)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2020/2022**

Aos Trinta e um de março do ano de dois mil e vinte e dois, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E A BUROCRACIA TEMPORÁRIA: estudo de caso dos professores de educação básica do estado de Minas Gerais"**, elaborada por **THAÍSA FERREIRA AMARAL GOMES ESPÍNOLA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: **Doutor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP) – Orientador**, **Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP) – Avaliadora**, **Doutora Ana Lúcia Neves de Moura (FJN) – Avaliadora** e **Doutor Breyner Ricardo de Oliveira (UFOP) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Doutor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP) – Orientador


Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP) – Avaliadora


Doutora Ana Lúcia Neves de Moura (FJN) – Avaliadora


Doutor Breyner Ricardo de Oliveira (UFOP) – Avaliador

*Ao meu pai, Eduardo Amaral Gomes,
Grande incentivador dos meus estudos.
À minha mãe, Ana Maria Ferreira Gomes (in memoriam),
Amor da minha vida.
Ao meu marido, Daniel Fonseca Espínola,
Apoiador de minhas aventuras, meu sopro de paz, meu amorzinho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, meu alicerce.

Agradeço ao meu marido, meu colo.

Agradeço ao meu orientador, meu mestre querido, brilhante, bacana e sensacional.

Agradeço aos colegas de mestrado, meus semelhantes, em especial às amigas Priscila, Cecília e Larissa. Vocês tornaram a luta mais leve e alegre.

Agradeço aos servidores do Estado de Minas Gerais, por seu tempo e atenção. Vocês foram muito solícitos no atendimento aos meus pedidos.

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram com a minha jornada no Mestrado, pelo seu tempo, contribuição, paciência e carinho.

RESUMO

Após a promulgação da Constituição de 1988, houve mudanças no conceito de serviço público, assim como alterações nas características da burocracia pública brasileira, como a flexibilização da estabilidade do servidor público, sendo essas mudanças reflexos do movimento denominado Nova Gestão Pública, defendido posteriormente pela Reforma Administrativa de 1995. Todavia, permaneceu como regra a burocracia permanente, ocupante de cargo de provimento efetivo, sendo a burocracia temporária prevista de forma excepcional. Desde então, surgiram várias outras propostas de modificações das características e da gestão dos servidores públicos brasileiros, culminando com a Reforma Administrativa da PEC nº 32/2020, atualmente em debate no Congresso Nacional. As propostas mais recentes de mudança das características da burocracia pública focam no instituto da estabilidade, geralmente buscando sua flexibilização ou extinção, transformando, assim, grande parte da atual burocracia pública estável em temporária. A presente dissertação analisou a influência da estabilidade do servidor público nas políticas e práticas de gestão de pessoas. Realizou-se estudo de caso de uma burocracia do nível de rua, temporária e estável, representada pelos Professores de Educação Básica (PEB) da rede estadual do ensino do Estado de Minas Gerais, sob a ótica de suas chefias imediatas, a burocracia de médio escalão, os Diretores de Escola. Os procedimentos metodológicos privilegiaram a abordagem qualitativa, de caráter descritivo, utilizando-se como instrumentos de coleta de dados a revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas. Os achados da pesquisa indicam que a estabilidade do servidor público, em geral, não é percebida como fator diferencial na atuação profissional do professor, características pessoais e o estilo/modelo de gestão foram os principais fatores para o bom desempenho no trabalho e não a estabilidade. A estabilidade também é vista como atrativo para ingresso no serviço público pela segurança econômica que proporciona. Em relação à descontinuidade administrativa, a alta rotatividade de pessoal gerada pela falta da estabilidade do professor temporário é vista como fator que contribui para a ruptura na gestão, comprometendo os resultados institucionais e impedindo o aprimoramento de políticas e práticas de gestão de pessoas, e conseqüentemente, um serviço público de maior qualidade. Verificou-se a necessidade de uma gestão efetiva e da existência de instrumentos eficazes que possibilitem mensurar o desempenho do servidor, assim como aplicar efetivamente as medidas de desligamento, em caso de desempenho insatisfatório, ou de premiação, em caso de desempenho em caráter de excelência. Conclui-se que a estabilidade do servidor, em geral, influencia positivamente nas práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público

Palavras-chave: Servidor Público. Burocracia. Gestão de Pessoas. Estabilidade. Reforma Administrativa. Professores. Setor Público.

ABSTRACT

After the promulgation of the 1988 Constitution, there were changes in the concept of public service, as well as changes in the characteristics of the Brazilian public bureaucracy, such as the flexibilization of the stability of the public servant, these changes being reflections of the movement called New Public Management, defended by the Administrative Reform of 1995. However, permanent bureaucracy remained as a rule, occupying a position of effective provision, with temporary bureaucracy provided exceptionally. Since then, several other new proposals for modifying the characteristics and management of Brazilian public servants have emerged, such as the Administrative Reform of PEC nº 32/2020, currently under debate in the National Congress. In general, proposals to change the characteristics of public bureaucracy focus on the institute of stability, seeking its flexibility or extinction, thus transforming a large part of the current stable public bureaucracy into temporary. The present research analyzed the influence of the public servant's stability in the policies and practices of people management, through the case study of a temporary and stable street level bureaucracy, represented by the Basic Education Teachers (PEB) of the state school system of State of Minas Gerais, from the point of view of its immediate superiors, the middle-level bureaucracy, the School Directors. The methodological procedures favored a qualitative approach, with a descriptive character, using data collection instruments from the literature review, documental research and interviews. The stability of the public servant, in general, is not perceived as a differentiating factor in the professional performance of the public servant and in determining the performance of PEB competencies, considering personal characteristics and management as determining factors in such variables. The lack of job stability was identified as harmful to the worker's mental health and as an impediment to the feeling of organizational belonging, which influences the behavior of public servants and their organizational dedication. In relation to administrative discontinuity, the high turnover of personnel generated by the lack of stability is seen as a factor that contributes to the rupture in management, compromising institutional results and preventing the improvement of people management policies and practices, and consequently, a higher quality public service. The stability of the civil servant, therefore, in general, positively influences people management practices and policies in the public sector and is still seen as attractive for joining the public service due to the economic security it provides. However, it was stressed the importance of effective management and the existence of effective instruments that make it possible to measure the performance of the server, as well as effectively apply the termination measures, in case of unsatisfactory performance, or of awards, in case of excellent performance.

Keywords: Public Servant. Bureaucracy. People management. Stability. Administrative Reform. Teachers. Public sector.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Composição da burocracia pública	37
Figura 2	As reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro	85
Gráfico 1	Evolução dos cargos de professores de educação básica na rede estadual de ensino de Minas Gerais, por tipo de vínculo, no mês de dezembro (2010-2020)	128
Gráfico 2	Evolução das nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira PEB - Poder Executivo de Minas Gerais	130
Gráfico 3	Evolução do índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para fins de LRF – Período 2010 a 2021	142
Quadro 1	Conceitos de serviço público amplo e estrito no direito administrativo brasileiro	27
Quadro 2	Histórico legal da estabilidade no Brasil	42
Quadro 3	Conceitos de agente político no direito administrativo brasileiro	51
Quadro 4	Termo de avaliação de desempenho de PEB com descrição das competências (critérios).....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de cargos ativos de PEB por situação funcional no mês de dezembro (2010 a 2020).....	127
Tabela 2	Número de cargos/funções de PEB ativos por pessoa em dezembro por ano – Período 2010 a 2020 – todos os vínculos....	129
Tabela 3	Número de cargos/funções de PEB ativos por pessoa em dezembro por ano – Período 2010 a 2020 – todos os vínculos....	129
Tabela 4	Evolução das nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira PEB - Poder Executivo de Minas Gerais	130
Tabela 5	Número de PEB desligados*, falecidos, em Afastamento Preliminar à Aposentadoria (APA) e aposentados** em dezembro por ano – Período 2010 a 2020	136
Tabela 6	Valor total gasto com cargos/funções de PEB ativos dividido por tipo de vínculo em janeiro de 2021	138
Tabela 7	Evolução do índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para fins de LRF – Período 2010 a 2021	140
Tabela 8	Índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para fins de LRF – Período 2010 a 2021	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADGE	Avaliação de Desempenho do Gestor Escolar
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEI	Assessoria de Estatística e Informações
AIG	Assessoria de Informações Gerenciais
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
BIREME.....	<i>Latin American and Caribbean Center on Health Sciences Information</i>
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPq.....	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCRS	Diretoria Central de Recrutamento e Seleção
DDGE.....	Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Escolar
EC	Emenda Constitucional
EM.....	Exposição de Motivos
EMG	Estado de Minas Gerais
EPGE	Escola Brasileira de Economia e Finanças
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GRH	Gestão de Recursos Humanos
IN.....	Instrução Normativa
IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC.....	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ME.....	Ministério da Economia
NPM	<i>New Public Management</i>

NPRH	Nova Política de Recursos Humanos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado
PEB	Professor de Educação Básica
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PSS	Processo Seletivo Simplificado
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RH	Recursos Humanos
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SDA	Superintendência de Desenvolvimento e Avaliação
SEE	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SGRH	Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
SRE	Superintendência Regional de Ensino
STF	Supremo Tribunal Federal
SUGESP ...	Subsecretaria de Gestão de Pessoas
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	O serviço público, a burocracia e o servidor público	21
2.1.1	<i>O serviço público</i>	22
2.1.2	<i>A burocracia pública</i>	29
2.1.3	<i>O servidor público brasileiro</i>	41
2.1.4	<i>Conceito jurídico-administrativo de servidor público</i>	48
2.2	A gestão de pessoas e o setor público	59
2.2.1	<i>A gestão de pessoas no setor público brasileiro</i>	61
2.2.2	<i>A estabilidade funcional e práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro</i>	65
2.2.3	<i>Ingresso no serviço público</i>	67
2.2.4	<i>Descontinuidade administrativa</i>	70
2.2.5	<i>Atuação profissional da burocracia pública</i>	72
2.2.6	<i>Comportamento do servidor público</i>	73
2.2.7	<i>Desempenho do servidor público</i>	76
2.3	As reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro	79
2.3.1	<i>Período colonial/imperial - 1808/1822 – modelo patrimonialista</i>	85
2.3.2	<i>Primeira reforma administrativa - 1935 – modelo burocrático</i>	87
2.3.3	<i>Segunda reforma administrativa - 1967 – modelo gerencial</i>	88
2.3.4	<i>Terceira reforma administrativa - 1988 – modelo burocrático</i>	89
2.3.5	<i>Quarta reforma administrativa - 1995 – modelo gerencial</i>	92
2.3.6	<i>A Nova (5º) reforma administrativa ou novo momento de evolução histórica na gestão de pessoas? – 2020 - A PEC nº 32/2020</i>	100
3	METODOLOGIA	108
3.1	Revisão de literatura	110
3.2	Pesquisa documental	112
3.3	Entrevistas	115
3.4	Análise de conteúdo	119

4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	122
4.1	Pesquisa documental: a gestão de pessoas no governo do estado de minas gerais e a carreira de professor de educação básica	122
4.2	Entrevistas.....	145
4.2.1	<i>Ingresso no serviço público</i>	145
4.2.2	<i>Descontinuidade administrativa</i>	153
4.2.3	<i>Atuação profissional da burocracia pública</i>	160
4.2.4	<i>Comportamento do servidor público</i>	164
4.2.5	<i>Desempenho do servidor público.....</i>	172
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E IMPLICAÇÕES	194
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
	REFERÊNCIAS	206
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	227

1 INTRODUÇÃO

O Índice para uma Vida Melhor criado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relação ao quesito empregos, afirma que a segurança no trabalho ou estabilidade do emprego é um fator essencial para a qualidade de vida (OCDE, 2022).

Abrucio e Loureiro (2018) explicam que uma leitura apressada de Weber (2004) poderia levar à interpretação de que a estabilidade estaria associada aos servidores públicos. Contudo, a estabilidade funcional weberiana, segundo os autores, seria em relação ao cargo e à continuidade das políticas públicas, e em relação aos servidores públicos se daria no sentido de maior proteção dos seus direitos para evitar o arbítrio dos governantes e o avanço do poder patrimonial, garantindo a impessoalidade. São essas características que atribuem a superioridade administrativa da burocracia para Weber (2004), segundo Abrucio e Loureiro (2018), em relação ao seu desempenho organizacional e à legitimidade diante do público.

A estabilidade funcional do servidor público e como esse instituto contribui para a má qualidade da prestação de serviços públicos é um tema que sempre vem à tona quando há crises econômicas ou governamentais, visto que as despesas com pessoal ocupam grande parte do orçamento estatal.

Em 2020 foi proposta uma nova reforma administrativa no Brasil pelo Poder Executivo por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, o que colocou novamente a estabilidade do servidor público em pauta nacional ao propor cinco tipos de vínculo de trabalho no setor público, restringindo a estabilidade funcional apenas aos cargos típicos de estado (BRASIL, 2020a). Nos termos desta proposta, ter-se-ia a institucionalização de uma burocracia pública temporária.

Em um primeiro momento, parece contraditório a expressão burocracia temporária, justamente porque o termo burocracia, quando associado aos servidores públicos, remete à estabilidade no emprego, traduzindo uma ideia de permanência. Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevê a existência de burocracias - entendidas aqui como conjuntos de servidores públicos - com vínculos temporários de trabalho (BRASIL, 1988).

Entretanto, é importante esclarecer que as burocracias temporárias brasileiras previstas pela Constituição da República devem ocorrer de forma excepcional ou para atribuições específicas. Nesse sentido, tem-se a burocracia temporária formada pelos eleitos para mandato eletivo, que são temporários vinculados ao tempo de seu mandato; a burocracia temporária composta pelos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; a burocracia temporária formada pelos servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; e a burocracia temporária formada por meio de contratos de prestação de serviços com pessoas jurídicas ou pessoas físicas, que englobam os servidores terceirizados de atividade meio, os profissionais que prestam serviços técnicos especializados, dentre outros, como explica Di Pietro (2020).

Todavia, o instituto da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público tem sido utilizado de forma excessiva pela Administração Pública brasileira, principalmente nas áreas de saúde, educação e segurança pública, que possuem atividades de natureza essencial e permanente (BRASIL, 2014). Brito (2019) destaca que o Ministério Público da Bahia lançou dia 9 de dezembro de 2019, o Dia Internacional de Combate à Corrupção, uma campanha sobre abuso de contratação temporária na Administração Pública com o objetivo de conscientizar a sociedade sobre o tema, pois, a contratação temporária, segundo o órgão ministerial, vem sendo realizada sob falsas alegações de emergência de forma frequente por municípios no interior do estado da Bahia.

Brito (2019) aponta que em pesquisa realizada pelo Ministério Público estadual baiano a partir da base de dados do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) foi constatado que há em média 25,42% de contratação temporária nos municípios baianos (BRITO, 2019). Taques (2019) afirma que o excesso de contratação temporária gera instabilidade no setor público, o que influencia de forma negativa a continuidade do ensino, assim como a classe dos professores, além de violar a constituição federal, uma vez que a Carta Magna permite a utilização do instituto apenas de forma excepcional, sendo tal entendimento pacífico na jurisprudência do STF (TAQUES *apud* BRITO, 2019).

Os servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público são temporários, não

possuem direito à estabilidade e são vinculados ao regime geral de previdência social (CRFB/88 Art. 40 §13). No Estado de Minas Gerais, a Lei nº 18.185/2009, regulamentava 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. Todavia, após a declaração de inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) nos autos nº 0749339-88.2016.8.13.0000, a Lei nº 18.185/2009 foi revogada pela Lei nº 23.750/2020, que estabeleceu novas normas sobre o instituto de contratação temporária no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual mineiro, sendo regulamentada pelo Decreto nº 48.097/2020 (MINAS GERAIS, 2009; 2016; 2020a; 2020b).

Dessa forma, é importante frisar que, para a prestação de serviços públicos de forma direta pelo Estado, a regra constitucional é que seja realizada por meio de uma burocracia pública permanente, ocupante de cargo de provimento efetivo, dotado de estabilidade funcional, de forma a garantir o profissionalismo e a impessoalidade na atuação estatal. A Carta Magna também prevê que a prestação de serviços públicos de forma indireta sempre deve se dar por meio de licitação, sob regime de concessão ou permissão (BRASIL, 1988). Assim, propostas visando reformas administrativas para alterar normas constitucionais, tendem a modificar a forma de atuação estatal, o sentido de serviço público e no próprio conceito de servidor público.

No caso brasileiro, essas alterações têm modificado a concepção de serviço público e as características da burocracia nacional, como verificado na reforma administrativa dos anos 1990, que flexibilizou o instituto da estabilidade, permitindo a perda do cargo pelo servidor público estável por desempenho insatisfatório, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada a ampla defesa (BRASIL, 1988). Por sua vez, a mudança das atribuições estatais e, conseqüentemente, do conceito de serviço público, como ocorrido nos últimos anos, com a transferência da execução de atividades que antes eram de apenas responsabilidade estatal para o setor privado, fez nascer também uma burocracia privada na prestação de serviços públicos, reforçam Cavalcante e Silva (2020).

Por conseguinte, para se compreender os efeitos das propostas de reforma administrativa e o alcance dessas, é fundamental entender o conceito de servidor

público, ou de burocracia, compreendida como seu conjunto, aplicado naquele contexto. As reformas administrativas de modo geral modificam a gestão de pessoas no setor público, alegando como objetivo a profissionalização da burocracia, entendida como o conjunto de servidores públicos, e a melhora da qualidade dos serviços públicos.

O conteúdo inicial proposto pela PEC nº 32/2020 indica a execução de serviços públicos por meio de convênios com a iniciativa privada, a criação de novos vínculos de trabalho no setor público e confere o estatuto da estabilidade apenas ao cargo típico de Estado. Desse modo, a burocracia pública pode ser descaracterizada e grande parte dessa ficaria desprotegida em relação à pressão política externa, uma vez que a maior parte dos servidores poderá ser constituída por indivíduos com vínculos temporários. Essa situação pode favorecer o retorno das práticas patrimonialistas e fisiológicas, assim como alterar os fundamentos sociológicos e jurídicos em que se baseia a atuação estatal no país e o serviço público brasileiro, positivados pela CRFB/88, representando, dessa forma, um retrocesso à profissionalização da burocracia e à melhora da qualidade dos serviços públicos, indo em direção oposta aos objetivos que fundamentam a proposta de reforma administrativa (BRASIL, 1988; 2020a).

Apesar de defender o interesse da sociedade, no Brasil os servidores públicos, em geral, não veem a sociedade os defender. Pelo contrário, a mídia e autoridades políticas, o próprio Estado, tendem a atacar a burocracia pública: acusam-na de ter privilégios e não desempenhar suas atividades a contento, influenciando a opinião da sociedade de forma negativa em relação aos servidores públicos. Tal circunstância também é ressaltada por Ribeiro e Mancebo (2013) no contexto da mudança do mundo do trabalho no século XXI.

Contudo, apesar de as inquietações que motivaram essa pesquisa estarem relacionadas a uma classe específica de trabalhadores, os servidores públicos brasileiros, elas se aplicam no mundo atual, a praticamente todos os trabalhadores. Verifica-se que há uma tendência global, independente de nacionalidade ou área de atuação, de enxugamento de estrutura organizacional, implantação de novas tecnologias para aumento de produtividade e substituição dos empregos formais por contratos flexíveis (PITHAN, 2018).

De tal modo, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: como a estabilidade funcional influencia as políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público? O conceito de políticas e práticas de gestão de pessoas adotado na pesquisa advém das principais discussões descritas por Longo (2007). Segundo o autor, pode-se conceituar a política de Gestão de Recursos Humanos (GRH) como o “conjunto de critérios gerais e maneiras de fazer que, em um contexto organizacional determinado, orientam as decisões que afetam a gestão do emprego e das pessoas”, e as práticas de GRH como “as decisões e atividades de fato adotadas e desenvolvidas nesse campo e que exigirão com frequência a aplicação de políticas de GRH previamente definidas, ou pelo menos interiorizadas pela organização, embora nem sempre ocorra assim” (LONGO, 2007, p. 81). O autor esclarece que nem sempre as práticas de GRH estão alinhadas com as políticas de GRH, sendo que as políticas podem ser explícitas e estar formalizadas ou não, e devem estar alinhadas com a estratégia organizacional para serem coerentes (LONGO, 2007).

Focalizando em Minas Gerais, pode-se afirmar que há a convivência de dois tipos de burocracia pública: uma permanente, formada por servidores efetivos; e outra temporária, composta por servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Optou-se pelo objeto de análise voltado para a área da educação, tendo em vista a relevância dos educadores diante de sua função primordial, mas também pelo elevado número de servidores estaduais voltados para essa atividade laboral, o que gera grande impacto na gestão do quadro de pessoal do Estado de Minas Gerais.

Porém, cabe ressaltar que antes de 2020, a contratação temporária dos professores estaduais era realizada por meio do instituto da designação, uma vez que há vedação na constituição estadual mineira de 1989 da utilização da contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para as funções de magistério. Todavia, a Lei nº 10.254/1990, que previa essa modalidade de contratação da designação foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5267. Desde então, a contratação temporária de servidores que realizam funções de magistério tem sido realizada por meio do instituto da convocação, previsto na Lei nº 7.109/1977 e no Decreto nº 48.109/2020 (MINAS GERAIS, 1977; 1990; 2020c). A utilização da contratação temporária, seja

por designação¹, seja por convocação², durante vários anos, por diferentes governos, fez surgir o fenômeno da “superdesignação”, apontado por Amorim, Salej e Barreiros (2018), que se transformou em um problema estrutural de difícil resolução.

Isto posto, temos no Estado de Minas Gerais um cenário em que é possível realizar a comparação entre o servidor público permanente, idealizado pela Constituição Federal, representado pelo professor de educação básica ocupante de cargo de provimento efetivo, doravante denominado professor efetivo, e o servidor público temporário recorrente, também proposto pela nova Reforma Administrativa da PEC nº 32/2020 como vínculo por prazo indeterminado, representado pelo professor de educação básica contratado por meio do instituto da convocação, o professor convocado (BRASIL, 2020a). A comparação dessas burocracias é possível em relação às políticas e práticas de gestão de pessoas, uma vez que possuem a mesma chefia imediata e realizam a mesma atividade profissional.

Assim, esta dissertação visa compreender a influência da estabilidade do servidor público nas políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público, por meio do estudo de caso da atuação dos professores de educação básica da rede estadual de ensino do Estado de Minas Gerais, baseado nos relatos dos gestores públicos que são sua chefia imediata, os diretores de escola.

O objetivo principal foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos:

- a. descrever a burocracia pública do nível de rua, formada pelos professores de educação básica do Governo do Estado de Minas Gerais, identificando a burocracia permanente, ocupantes de cargo de provimento efetivo, e a burocracia temporária, contratados para exercer a função de magistério por meio do instituto da convocação, e;

¹ Designação - Lei nº 10.254/1990 - Art. 10 – Para suprir a comprovada necessidade de pessoal, poderá haver designação para o exercício de função pública, nos casos de:

I – substituição, durante o impedimento do titular do cargo;

II – cargo vago, e exclusivamente até o seu definitivo provimento, desde que não haja candidato aprovado em concurso público para a classe correspondente.

§ 1º – A designação para o exercício da função pública de que trata este artigo somente se aplica nas hipóteses de cargos de:

a) Professor, para regência de classe, Especialista em Educação e Servicial, para exercício exclusivo em unidade estadual de ensino;

² Convocação - Lei nº 7.109/1977 - Art. 122 - A convocação é o chamamento de pessoa pertencente ou não ao Quadro do Magistério para assumir a regência de turma ou aulas, ou exercer função de especialista de educação.

- b. analisar, a partir da visão da burocracia de médio escalão formada por gestores públicos, exemplificada pelos diretores de escola, sobre a influência da estabilidade nas políticas e práticas de gestão de pessoas dos professores de educação básica ocupantes de cargo de provimento efetivo e contratados temporariamente para exercer a função de magistério por meio do instituto da convocação.

Portanto, para elaboração da presente dissertação, por meio da revisão de literatura, foram levantadas as principais políticas e práticas de gestão de pessoas e sua relação com a dimensão estabilidade do servidor público de modo a constituir as dimensões de análise, as delimitando em cinco categorias: a) ingresso no serviço público, b) descontinuidade administrativa, c) atuação profissional da burocracia pública, d) comportamento do servidor público e e) desempenho do servidor público.

Destarte, esta dissertação está organizada em seis capítulos no total. No primeiro capítulo tem-se a presente introdução. No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico que fundamentou a pesquisa. No terceiro capítulo foi descrita a metodologia empregada no corrente estudo, com a apresentação e análise dos resultados da pesquisa no quarto capítulo e a discussão de seus resultados e implicações no quinto capítulo. Por fim, no sexto capítulo são tecidas as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta dissertação foi dividido em três seções para possibilitar uma melhor compreensão do tema servidor público, tendo em vista sua complexidade. Inicialmente o tema servidor público pode parecer simples, se considerar seu conceito como o indivíduo que presta serviços para o Estado. Mas, nem toda pessoa que presta serviço para o Estado, ou em nome desse, é servidor público. Assim como a burocracia não é apenas o conjunto de servidores públicos. Da mesma forma, o Estado não é somente uma organização que presta serviços para seus clientes em troca de lucro, possuindo outras atribuições perante a sociedade.

Dessa forma, entendeu-se ser necessário primeiramente um mergulho conceitual, até mesmo para delimitar o trabalhador objeto desta pesquisa, para depois inseri-lo na gestão organizacional e, posteriormente, relacioná-la com o setor público e com as reformas administrativas. Nesse sentido, tem-se um contexto diferenciado, em que o vínculo empregatício extrapola os limites do mercado e do mundo do trabalho, adentrando nos fundamentos da sociedade em tela e aumentando as expectativas em torno do servidor público.

Diante de tais considerações, a primeira seção é intitulada “O serviço público, a burocracia e o servidor público”; a segunda seção “A gestão de pessoas e o setor público” e a terceira seção “As reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro”.

2.1 O serviço público, a burocracia e o servidor público

A presente seção busca situar o servidor público, considerando a burocracia como o conjunto desses trabalhadores, na gestão organizacional do Estado prestador de serviço público. Comparando com o mercado privado, o servidor público é o empregado do Estado, que é a organização empregadora (empresa) que presta serviços para seus clientes, que são os serviços públicos para os cidadãos de determinada sociedade, a Constituição Federal é o estatuto social e a legislação infraconstitucional é o regimento interno. A empresa está inserida na sociedade e deve observar às regras vigentes, e, no mesmo sentido, se encontra o Estado, como organização.

Pelo exposto, percebe-se a importância do direito na gestão pública e a complexidade do papel do Estado, que é empregador, ao mesmo tempo em que é regulamentador e garantidor da ordem pública da sociedade, possuindo um papel duplo na relação de emprego com o servidor público.

2.1.1 O serviço público

A estabilidade e o regime especial de emprego são características tradicionais do serviço público nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2005). Apesar do Brasil não fazer parte da OCDE, o país encontra-se engajado à organização internacional desde 1994, tendo se tornado um “parceiro chave” ativo da organização em 2007, juntamente com China, Índia, Indonésia e África do Sul, por meio de um programa de engajamento criado pela organização. Desde então, o Brasil tem tido a possibilidade de participação em diferentes órgãos da OCDE, de adesão aos seus instrumentos legais e de integração em certos informes estatísticos de setores específicos. Atualmente, tendo em vista os progressos alcançados pela nação nos últimos anos, o pedido de adesão do Brasil à organização internacional encontra-se em análise. No entanto, aguarda-se a confirmação do Brasil à adesão aos valores, visão e prioridades defendidos pela OCDE e positivados em declarações para que o roteiro individual do processo de avaliação detalhado seja preparado (OCDE, 2022).

Portanto, o estudo sobre a modernização do emprego público realizado pela OCDE em 2005 pode ser aplicado ao Brasil, um estado democrático de direito segundo a Constituição de 1988, considerando, entretanto, as características próprias e necessidades específicas brasileiras (BRASIL, 1988). Os países da OCDE tradicionalmente adotam a estabilidade e mais garantias no emprego público do que no emprego privado. Em múltiplos países, a segurança no emprego e os benefícios de aposentadoria tendem a atrair os jovens para o serviço público. Todavia, desde os anos 1980, a diferença entre emprego público e emprego privado vem diminuindo, com maior flexibilidade na legislação, e a adoção de contrato por tempo determinado se tornou uma prática usual (OCDE, 2005).

Já em 2005, a OCDE apontava que a adoção de empregos temporários já era uma realidade do mercado de trabalho europeu e, em 16 países, o *status* do

emprego público era muito semelhante ao emprego privado. Em alguns países, o setor público já encontrava dificuldades para atrair os jovens graduados devido às mudanças realizadas pelas reformas, que acabaram por extinguir as boas condições de emprego e o *status* na sociedade anteriormente ocupado pelo servidor público (OCDE, 2005).

É importante ressaltar que a estabilidade no emprego existe tanto no setor privado quanto do setor público, todavia na esfera pública a demissão não pode ser arbitrária e imotivada, enquanto no mercado permite-se a demissão sem justa causa, mediante as devidas recompensações legais. Todavia, conforme Longo (2007) explica, no setor público a estabilidade é considerada pela literatura especializada como bem superior à estabilidade do emprego privado. O autor atribui esse fato a duas razões: fatores de natureza cultural, como as tradições do serviço público; e a força dos sindicatos de servidores públicos que impedem a alteração de tais tradições. Nesse sentido, tem-se a formação da burocracia pública com características peculiares necessárias para se garantir a impessoalidade na gestão do setor público.

Contudo, deve-se igualar o emprego público ao emprego privado? Deve-se tratar o governo como qualquer outro negócio? Os valores culturais do serviço público são importantes para a sociedade e devem ser preservados pelas reformas? O sistema do serviço público comumente é estruturado de forma diferente do sistema geral pelos países da OCDE pelo fato de que o setor público deve conter os valores de governança, uma vez que governar é diferente de gerenciar. Os aspectos gerenciais são importantes, porém devem ser secundários (OCDE, 2005).

Para se manter a confiança no sistema político e governamental os valores de integridade, equidade, justiça e coesão social são primordiais. Dessa forma, a estabilidade no setor público teria a finalidade de garantir a atuação de seus trabalhadores na promoção ou preservação dos valores considerados como importantes pela sociedade, de forma impessoal, uma vez que eles têm a função de aplicação da legislação e efetivação da vontade coletiva. Por exemplo, os servidores públicos não devem atuar de forma partidária (OCDE, 2005).

Nos países da OCDE havia, em 2005, dois modelos básicos de emprego no serviço público em seu núcleo central: sistema de carreira e sistema de postos profissionais. O sistema de carreira é estruturado com objetivo de o trabalhador

permanecer no serviço público durante toda sua vida, com ingresso mediante concurso público e/ou credenciais acadêmicas e promoção por sistema de pontos individuais. O sistema de posto profissional busca adequar o melhor trabalhador para determinado posto de trabalho, e realiza a seleção por meio de recrutamento externo ou promoção interna, sendo um sistema mais aberto, que comumente permite o ingresso lateral (OCDE, 2005).

O Brasil segue o sistema de carreiras, que também é característica dos países como República Tcheca, França, Japão, Coréia e Espanha. Já o sistema de postos profissionais é seguido atualmente por países como Canadá, Islândia, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e Reino Unido, tendo este sido considerado mais atrativo pelas reformas do setor público que tiveram início nos anos 1980. Os países da OCDE que adotam o sistema de carreira não apresentam intenção de alterá-lo em 2005, todavia o sistema encontra-se sob pressão em países desenvolvidos, que o consideram rígido e não especializado, em desacordo com o mercado de trabalho em regra (OCDE, 2005).

Contudo, um sistema amplo e fundamentado em carreiras tem sido considerado mais adequado em países em que as instituições públicas e privadas enfrentam grandes transformações, por priorizar os princípios da governança, diferentemente do gerencialismo. O sistema de postos profissionais tem sido criticado pela ausência de valores coletivos, de direção e de responsabilidade, sendo que os países que o adotaram estão desenvolvendo políticas de proteção dos atributos culturais e construção de cultura coletiva focadas para os gestores públicos mais experientes (OCDE, 2005).

Mas, com as reformas administrativas, o conceito de serviço público se modificou, uma vez que várias funções públicas foram transferidas para o setor privado. Dessa forma, diversas suposições sobre o funcionamento do serviço público já não correspondiam mais à verdade em 2005 (OCDE, 2005). Di Pietro (2020) explica que é o Estado, por meio da lei, que define quais atividades são consideradas serviço público. Assim, o conceito de serviço público irá variar conforme o local e o tempo, assim como os servidores públicos e as carreiras necessárias para prestá-los.

Di Pietro (2020) descreve que as primeiras noções de serviço público tiveram origem na França, na Escola de Serviço Público, liderada por Leon Duguit, no final

do século XIX, e o conceito de serviço público era amplo e englobava todas as atividades do Estado. Inicialmente, o conceito de serviço público era formado por três critérios: 1) subjetivo, relacionado à pessoa jurídica que realiza a atividade, ou seja, o Estado; 2) material, diz respeito à atividade desempenhada, e, no serviço público, seria atividade realizada para satisfazer as necessidades da sociedade; e 3) formal, o regime jurídico de direito público. Essa concepção surgiu no período do Estado liberal e tinha como serviço público as “atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado sob regime de jurídico publicístico” (DI PIETRO, 2020, p.132).

Todavia, segundo Di Pietro (2020), ao longo do tempo, o Estado foi assumindo mais funções, como os serviços sociais, comerciais e industriais, se distanciando dos princípios do liberalismo, ao mesmo tempo em que passou a delegar a execução dessas atividades para particulares, uma vez que não possuía estrutura adequada para executá-las. Dessa forma, como os critérios subjetivo e formal não mais estavam restritos à esfera pública, alguns autores do direito administrativo começaram a falar em crise na noção de serviço público na metade no século XX.

Pode-se afirmar que as reformas gerenciais do setor público ocorridas nos anos 1980 e 1990 tiveram como verdadeira razão a ordem econômica e não a busca pela profissionalização do serviço público. Os cortes de pessoal foram realizados pelos governos, como Finlândia, Alemanha e Coreia, com objetivo de controlar o déficit público e sintonizar o emprego público com a economia, evitando assim que os problemas fiscais se transformassem em crise política. Tais cortes, porém, têm resultado em perda de eficiência e de competência, transparecendo que os fundamentos de tal ação não eram de cunho gerencial, como alegado, e sim político (OCDE, 2005).

No final do século XX, na década de 1990, relata Di Pietro (2020), falava-se em nova crise na noção de serviço público, devido ao fato da União Europeia ter substituído a terminologia “serviço público” por “serviço econômico de interesse geral”. Posteriormente, de acordo com a autora, a União Europeia retrocedeu e passou a utilizar a expressão “serviço de interesse geral”, visto que ampliou seu escopo, originalmente econômico, passando a incluir objetivos sociais. Também no direito francês a expressão “serviço público” foi substituída por serviço econômico de

interesse geral, e o conceito tradicional de serviço público ficou restrito aos serviços sociais governamentais.

Entretanto, Di Pietro (2020) revela que, no Brasil, apesar de parte da doutrina acatar a crise no conceito de serviço público, o desprezo da terminologia não é simples, uma vez que ela se encontra presente em vários artigos constitucionais, sendo utilizada ora em sentido amplo, ora em sentido estrito. A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, sendo dever do Estado a saúde, a educação, a segurança pública e o fomento de “práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um”. Já a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente deve ocorrer quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (BRASIL, 1988).

A execução dos serviços públicos pelo setor privado no Brasil é permitida em regime de competição e as atividades atribuídas constitucionalmente à União, consideradas típicas de Estado, têm sido delegadas à iniciativa privada por meio de permissão, concessão ou autorização (DI PIETRO, 2020). Ainda, para driblar as limitações impostas pela Carta Magna em relação à utilização da expressão serviço público, segundo Di Pietro (2020), tem ocorrido uma liberalização dos serviços públicos, em sentido amplo, de forma parcial, por meio da legislação ordinária, que utiliza nas normas a expressão “serviços de interesse coletivo” ou a terminologia “serviços de interesse restrito”.

Por conseguinte, diante da complexidade de se conceituar serviço público no Brasil, Di Pietro (2020) propõe a utilização do conceito de serviço público em sentido amplo no direito administrativo brasileiro. O Quadro 1 sistematiza alguns conceitos de serviço público, em sentido amplo e em sentido restrito, utilizados por alguns autores no direito administrativo brasileiro, e que ilustram o contexto da ação estatal.

Quadro 1 - Conceitos de serviço público amplo e estrito no direito administrativo brasileiro

Serviço público em sentido amplo	
Autor	Conceito
Mário Masagão	“toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins” (1968:252)
José Cretella Júnior	“toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público” (1980:55-60).
Hely Lopes Meirelles	“todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (2003:319).
Odete Medauar	“refere-se à atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte, urbano” (2007:313).
Edmir Netto de Araújo	“é toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades” (2010:123).
Maria Sylvia Zanela Di Pietro	“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público” (2020:135).
Serviço público em sentido estrito	
Autor	Conceito
Mário Masagão	“toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins, exceto a judiciária” (1968:252).
Edmir Netto de Araújo	“todo aquele que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas somente pela Administração, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (2010:123).
Celso Antônio Bandeira de Mello	“serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo” (1975b:20 e 2010:679).
Marçal Justen Filho	“serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público” (2010:692).

Fonte: Adaptado de Di Pietro, 2020, p.128-132.

Pelo exposto, pode-se afirmar que as reformas administrativas no Brasil pós-Constituição de 1988 traduzem a crise na noção de serviço público vivenciada no direito administrativo brasileiro. Pois, o Estado, que assumiu muitas funções em meados do século XX, procurou na década de 1990, com a Reforma Administrativa de 1995, transferir diversas atividades para o setor privado. Buscava-se entregar para o setor privado as atividades que não são exclusivas de Estado, com o objetivo de reduzir seu tamanho, resgatando assim a noção de serviço público em um Estado mínimo (DI PIETRO, 2020).

A Reforma Administrativa de 1995, que tinha como objetivo melhorar a organização e o pessoal do Estado, como também suas finanças e seu sistema institucional-legal, conseguiu alterar alguns dispositivos constitucionais, como, por exemplo, ao introduzir no texto constitucional a possibilidade da perda do cargo público por desempenho insatisfatório (BRASIL, 1995; 1998). Agora, no século XXI, busca-se, com propostas como a Nova Reforma Administrativa da PEC nº 32/2020, novamente, restringir a atuação da Administração Pública às atividades típicas de Estado, sendo que somente essas atividades seriam prestadas por servidores públicos estatutários, o que modificaria ainda mais o conceito de serviço público empregado no país (BRASIL, 2020a).

Dessa forma, gerenciar pessoas no setor público é um desafio, porque não basta aplicar os ensinamentos de modelos de administração e se orientar pelo direito público: é preciso levar em consideração o que Estado representa como instituição para aquela determinada sociedade. Em um Estado Democrático de Direito, como no Brasil, o Estado deve visar atender às necessidades do povo, uma vez que representa sua vontade, positivada na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Pelo exposto, percebeu-se que, para atender as necessidades do povo e cumprir seu dever, o Estado presta serviços públicos por meio de pessoas, os servidores públicos, ou a burocracia pública, entendida como o conjunto de servidores públicos. Da mesma forma que há diversos conceitos de serviço público, também há a utilização do termo burocracia de variadas formas. O próximo subitem busca discorrer sobre o conceito de burocracia pública e sua utilização na literatura.

2.1.2 A burocracia pública

O termo burocracia no Brasil possui vários significados, sendo empregado de distintas formas pelos autores. A terminologia “burocracia” é utilizada para definir o sistema de administração proposto por Max Weber (2004) utilizado por organizações baseado em rotinas, normas e hierarquia definidas composta por profissionais selecionados por mérito e de forma impessoal, indicado com um sistema adequado para o setor público.

Merton (1971) discorre sobre a aplicação do modelo burocrático de administração na organização formal e apresenta a análise clássica de Max Weber: a burocracia como um sistema no qual as atividades são divididas e inerentes ao cargo, porém são integradas e com sua forma de controle e sanções previstas em regulamentos, de forma que cada situação possa ser analisada sem a necessidade de instrução específica para cada caso. O modelo burocrático weberiano, portanto, visa eliminar relações personalizadas e não racionais.

No modelo burocrático, recuperando Merton (1971), a escolha dos servidores públicos para os papéis deve ser realizada segundo qualificação técnica e por meio de processos seletivos formais e impessoais. Não há eleição para os cargos, o tipo ideal do oficial burocrático é apontado pelo superior ou por meio do processo seletivo impessoal. Os instrumentos utilizados para garantir desenvolvimento técnico dos funcionários e sua independência em relação às pressões externas são a segurança na posse, salários majorados e processos regularizados para promoção.

Todavia, diversos autores relatam que o modelo burocrático está longe de ser perfeito, apresentando várias disfunções, como excessivo apego às normas, excesso de formalismo e papelório, despersonalização do relacionamento, superconformidade com rotinas e procedimentos, resistência às mudanças, exibição de sinais de autoridade e desconsideração com os clientes e ambientes (FARIA; MENEGHETTI, 2011; HALL, 1978; MERTON, 1971).

Entretanto, com as alterações do conceito de serviço público, transferindo atividades que eram de competência estatal para o setor privado, amplia-se o conceito de servidor público, que originalmente remetia àquele trabalhador que presta serviços de interesse da sociedade com vínculo de trabalho com o Estado, dotado de estabilidade, e, conseqüentemente, de burocracia como conjunto de

servidores públicos. Tal fato comprova a complexidade do tema servidor público e a importância de se estudar os conceitos, vez que esses evoluem ao longo do tempo em determinados contextos.

A fim de se conceituar o termo burocracia pública, uma primeira classificação pode se dar em relação ao empregador. Lipsky (2019) apresenta uma visão atualizada sobre o conceito de burocracia no nível de rua na edição de sua obra de 2019, em relação ao que havia escrito na edição original de 1980. Originalmente, a burocracia do nível de rua foi definida pelo autor como aquela constituída pelos servidores públicos responsáveis por implementar as políticas desenhadas e as diretrizes proferidas pelos gestores públicos, estando em contato direto com o cidadão, por isso sua atuação de daria no “nível de rua”.

Dessa forma, Lipsky (2019) examinou a burocracia do nível de rua norte-americana, iniciando sua pesquisa com estudos sobre os policiais. Posteriormente é que assistentes sociais, professores e demais profissionais foram incluídos na categoria. Na versão original da obra do autor, a existência de um governo de estrutura básica e de apoio duradoura, que presta serviços públicos essenciais, era tida como uma premissa. Assim, os burocratas de nível de rua eram considerados os servidores públicos na versão original (LIPSKY, 2019).

Na contemporaneidade, ressalta Lipsky (2019), o governo contrata serviços e organizações sem fins lucrativos para a provisão de serviços públicos, como lares de infratores, abrigos para mulheres. Tais profissionais são considerados burocratas do nível rua pela atividade que desempenham, uma vez que não possuem vínculo de trabalho com o Estado e sim com organizações privadas.

Assim, na concepção de Lipsky (2019), pode-se afirmar que há dois tipos de burocracia enquanto conjunto de profissionais representantes do Estado na execução de serviços públicos que podem ser classificadas de acordo com o vínculo de trabalho com o empregador: uma burocracia pública, com vínculo de trabalho direto com o governo, composta por servidores públicos de órgãos e entidades públicas, e uma burocracia privada, que possui vínculo de trabalho com organização privada, sem fins lucrativos, prestadora de serviços públicos, membro do terceiro setor.

Como o Estado também contrata empresas para a execução de atividades dentro do Setor Público, pode-se afirmar que também há a burocracia privada, que exerce função pública sem vínculo empregatício com a Administração Pública e é composta por empregados de organizações privadas que prestam serviços para o Estado, como as empresas de consultoria ou empresas prestadoras de serviços terceirizados. Estudo do IPEA (2021) identifica essa burocracia com vínculos indiretos com o setor público brasileiro, e ressalva que, apesar de não entrar como ocupação no setor público, essa massa de trabalhadores pode ser relevante no total anual de servidores públicos. A pesquisa traz que essas informações são de difícil registro e não são captadas pelas bases de dados oficiais que computam tais vínculos nos registros oficiais (IPEA, 2021).

A classificação da burocracia também pode se dar em relação à sua posição hierárquica na organização. Oliveira e Abrucio (2018) apresentam a classificação da burocracia em alto escalão, formado pela elite política que é responsável pelo desenho das políticas públicas e as diretrizes governamentais; médio escalão, composto pelos gestores públicos que viabilizam a execução das políticas públicas desenhadas e da implantação das diretrizes governamentais, como diretores, gerentes, coordenadores, supervisores; e baixo escalão, constituído pela burocracia nível de rua.

Segundo Oliveira e Abrucio (2018), a burocracia de médio escalão seria responsável pelo diálogo entre o alto e o baixo escalão, atuando de forma intermediária, ora como alto escalão, sugerindo diretrizes e gerenciando recursos públicos, ora como baixo escalão, atuando diretamente com o público-alvo. Para os autores, a burocracia de alto escalão e a burocracia de baixo escalão do nível de rua estão em posições opostas, a única variável em comum é que elas não se relacionam diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática, função exercida apenas pela burocracia de médio escalão, que faz a ponte entre o alto e o baixo escalão.

É importante ressaltar que a burocracia de alto e médio escalão geralmente é temporária no caso brasileiro, uma vez que os gestores ocupam cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, ou ainda cargo de mandato eletivo, que possui tempo determinado de exercício. A burocracia de baixo escalão ou do nível de rua pode então temporariamente ascender na hierarquia ao

ocupar um cargo de provimento em comissão de assessoramento, direção ou chefia, se posicionando, dessa forma, no médio ou alto escalão durante certo período de sua trajetória profissional. É nesse caso que acontece da burocracia de médio escalão ser composta por servidores públicos permanentes, concursados.

Os autores que estudam a burocracia também a classificam de acordo com o tipo de sua atuação, observando sua interação com o cidadão e/ou sua função na organização. Por exemplo, Lipsky (2019) classificou a burocracia em gestores públicos e profissionais de nível de rua. O autor conceitua burocracia de nível de rua como “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho” (LIPSKY, 2019, p. 37). Como exemplos de burocratas de nível de rua têm-se os professores, os policiais, os juízes, os defensores públicos, os promotores, os assistentes sociais, os trabalhadores da saúde, os atendentes administrativos de guichês. Assim, na classificação do autor, os burocratas de nível de rua brasileiros são os servidores públicos responsáveis diretamente pela prestação dos serviços públicos.

Os burocratas de nível de rua, explica Lipsky (2019), têm discricionariedade apenas dentro da sua atuação como profissional e das regras que orientam sua conduta. A discricionariedade na definição das políticas públicas e diretrizes governamentais já estaria atribuída aos gestores públicos, que buscam resultados orientados de acordo com os objetivos da organização e estabelecem as diretrizes que devem ser seguidas pelos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019).

Do outro lado da burocracia, para Lipsky (2019), estariam os gestores públicos, que ocupam uma posição hierárquica superior aos burocratas nível de rua e os gerenciam. A classificação de Lipsky não apresenta uma denominação para os burocratas que não são gestores públicos e atuam de forma indireta, uma vez que não possuem contato direto com o público-alvo, como os auxiliares administrativos, assessores, técnicos, consultores etc. A burocracia que também ocupa o baixo escalão, de atuação indireta, nos bastidores ou nos escritórios, não foi mapeada.

Lipsky (2019) esclarece que há duas formas de se entender a burocracia do nível de rua: como equiparação com os serviços públicos com os quais os cidadãos interagem, forma mais comum; ou como um tipo de atividade no setor público que está restrita a determinadas condições. Nesse caso, a interação com cidadão é

somada à discricionariedade para exercício de autoridade e à estrutura de trabalho com limitações, escassez de recursos que impedem a prestação de um serviço ideal.

Para Lotta (2019), a burocracia do nível de rua seria formada pelos servidores públicos que interagem com os cidadãos, sendo responsável pela aplicação de benefícios ou sanções ao público, possuindo, portanto, certa discricionariedade na sua atuação. A atuação dessa burocracia, segundo Lotta (2019), seria paradoxal, uma vez que ao mesmo tempo em que deve tratar todos os cidadãos de forma igual, ela deve ser compassiva ao caso individual se preciso. Assim, para a autora, o termo “burocracia” estaria ligado ao conjunto de regras e estrutura de autoridade, enquanto “nível de rua” indicaria o distanciamento do centro em que reside a autoridade.

Lotta (2019) realça a importância de se estudar a burocracia do nível de rua, uma vez que a política pública não é realizada apenas nas arenas decisórias e nos gabinetes do alto escalão, sendo preciso incluir nos estudos os ambientes dos escritórios cheios e da rua. A autora realça que o conflito de políticas públicas é vivenciado além da disputa de poder entre grupos de interesses, que é o foco mais comum das pesquisas: ele também acontece entre os servidores públicos que prestam os serviços diretamente, que compõem a burocracia do nível de rua, e os cidadãos que utilizam os serviços públicos como clientes ou contestam a atividade governamental.

Nesse sentido, diversos autores estudaram a burocracia sob diferentes aspectos. Santos (2016) discutiu o papel do estado e da burocracia, originalmente em 1982, a partir de um estudo comparativo entre os Poderes Legislativo e Executivo realizado de 1945 a 1974. O autor verificou que há relação entre a instabilidade da burocracia e a natureza do regime político, estrutura organizacional e posição da burocracia (“atividade-meio”, “atividade-fim” e “topo”), sendo que a longevidade da burocracia de alto escalão é determinada por um controle de caráter político.

Jesus e Crantschaninov (2017) pesquisaram o papel político da burocracia de alto escalão na compra direta da agricultura familiar para a merenda escolar em nível municipal. As autoras concluíram que a burocracia de alto escalão possui papel

fundamental para o atendimento às diretrizes nacionais pela burocracia de médio e baixo escalão, representada pela equipe envolvida na implementação da compra.

Lopez e Silva (2019) observaram a burocracia brasileira de alto e médio escalão para verificar a influência da filiação partidária em relação às nomeações para esses cargos durante diferentes mandatos presidenciais. Os autores verificaram que os partidos têm maior controle dos nomeados filiados para cargos de nível superior e brando controle em relação aos nomeados filiados para cargos de nível intermediário. Ainda, foi constatado no estudo que os nomeados filiados são minoria até mesmo na burocracia de alto escalão, o que demonstra que o processo de construção da burocracia de médio e alto escalão também ocorre de forma extrapartidária.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) analisaram a burocracia de médio escalão buscando compreender a influência que ela exerce sobre os processos de produção de políticas públicas e ações governamentais. Os autores averiguaram que a burocracia de médio escalão possui grande importância principalmente nos processos de produção de políticas públicas e que há uma carência na literatura nacional sobre a relevância e centralidade de tal burocracia.

Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) estudaram a burocracia de médio escalão para verificar as determinantes de seu desempenho sob as dimensões do nível de relacionamento e da complexidade de suas atividades. Os autores verificaram que o desempenho dos burocratas de médio escalão é determinado por suas próprias características individuais e por fatores estruturais do governo, sendo que aqueles que possuem melhor relacionamento e realizam mais atividades ocupam os cargos comissionados mais elevados e comumente apresentam maior nível educacional e maior capacidade de influência em decisões.

Fernandes e Palotti (2019) examinaram a profissionalização da burocracia de médio escalão, representada por gerentes de diversos órgãos da administração federal, por meio da apreciação das diferenças de quatro funções estatais nos cargos e nas carreiras dos servidores públicos: funções básicas; bem-estar; infraestrutura e desenvolvimento; e funções emergentes. Os autores averiguaram que as funções básicas têm sido contempladas de forma desigual na criação de novas carreiras, criando desequilíbrios e assimetrias, enquanto as funções emergentes foram responsáveis pela produção de novas formas de atuação da

burocracia de médio escalão, de caráter mais flexível e dinâmico, renovando a burocracia no Brasil.

Oliveira, Lotta e Nunes (2019) pesquisaram as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família para analisar os desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa, uma vez que tal gestão envolve a conexão de distintas burocracias públicas. Os autores identificaram que a burocracia de médio escalão, representada por gestores federais e municipais, entende que a construção da intersectorialidade na operação do Programa Bolsa Família é um exercício constante e que há a necessidade de um (re)desenho da política pelo Governo Federal, sendo que tal (re)desenho deve ser realizado a partir da compreensão das distintas realidades locais.

Santos, Melo e Fernandes (2020) estudaram o papel da burocracia de médio escalão na implementação municipal de uma política nacional de saúde por meio da investigação de sua influência nos processos de interação com a burocracia de nível de rua. Os autores constataram que a burocracia de médio escalão, representada pelos diretores de unidades básicas de saúde, possui papel decisivo na transmissão e tradução do desenho normativo para a burocracia de baixo escalão de nível de rua, representada pelos integrantes das equipes de atenção básica que atuam nas unidades, sendo que o perfil da burocracia de médio escalão influencia a forma como tal atividade é realizada.

Cordeiro (2019) investigou o papel da burocracia do nível na implementação de políticas públicas de rua, a partir do estudo de uma política pública estadual de abrigo para mulheres ameaçadas de morte, utilizando-se da perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima). A autora constatou que a burocracia do nível de rua protagoniza fatores que irão influenciar a implementação da política pública como: interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia a dia e a discricionariedade.

Lima e Oliveira (2020) examinaram o processo de instituição de uma associação municipal de agricultura familiar e verificaram que a burocracia pode exercer um papel de protagonismo, dentro da autonomia e discricionariedade que lhe compete, na implementação de uma política pública. Na pesquisa constatou-se que tal papel protagonista foi exercido, de forma conjunta, por uma servidora municipal, burocrata pública do nível de rua, e pela presidente da associação, uma

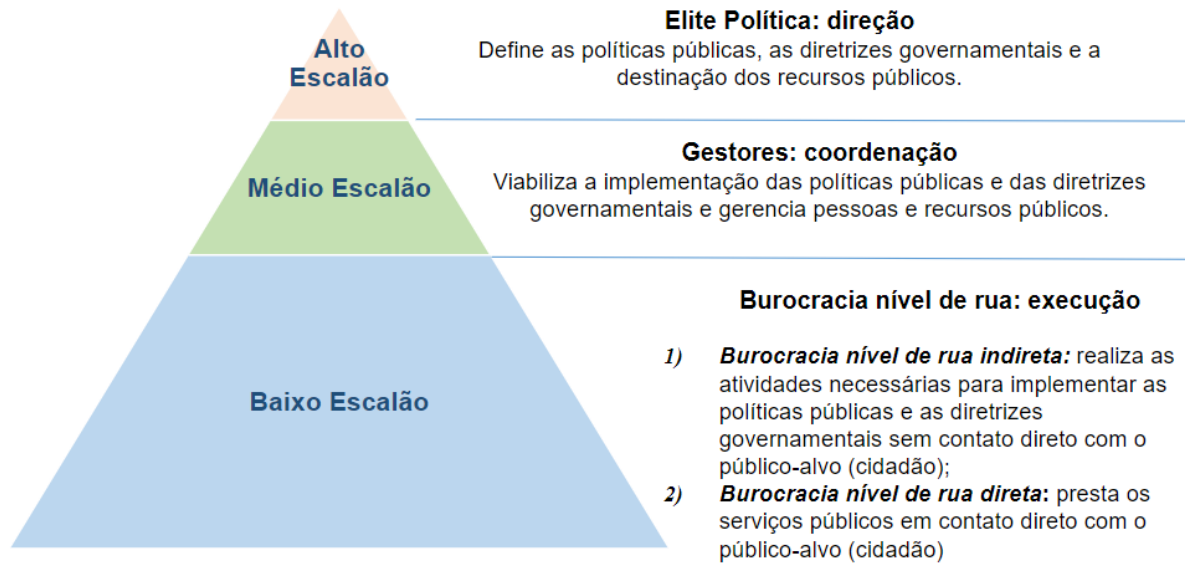
entidade privada sem fins lucrativos ou organização social, que pode ser classificada uma “burocrata privada de médio escalão”.

Euclides e Silveira (2020) examinaram as características da burocracia do nível de rua por meio de dois modelos de administração pública destoantes: o da Nova Gestão Pública (NGP), gerencialista, e do Novo Serviço Público (NSP), democrático. Partindo da premissa que a burocracia do nível de rua, por sofrer tanto pressão institucional quanto popular, se institui como um centro de controvérsia política. Os autores verificaram que o modelo NSP propõe uma relação de confiança e discricionariedade com a burocracia do nível de rua, enquanto o modelo NGP busca o controle da discricionariedade dessa burocracia por meio de indicadores de desempenho e incentivos vinculados à remuneração desses trabalhadores. Todavia, ambos modelos possuem questões para ser aperfeiçoadas, principalmente em relação à análise dos comportamentos altruísta e de autointeresse da burocracia de nível de rua e dos desdobramentos de tais comportamentos.

Ferreira e Medeiros (2016) analisaram o comportamento do burocrata de nível de rua na implementação das políticas públicas em relação aos fatores pessoais, profissionais, gerenciais e políticos e como esses fatores impactam na discricionariedade; nas interações com o público da política; nas relações com o sistema de gestão; na *accountability*; no autointeresse; e nas normas, regras, crenças e valores. Os autores verificaram que a pesquisa científica sobre a burocracia do nível de rua não apresenta uniformidade, exibindo base teórica e foco de análise diversos, conforme o interesse do pesquisador.

Diante do exposto, a Figura 1 sistematiza a composição da burocracia pública, guiado pelas classificações de Lipsky (2019) e de Oliveira e Abrucio (2018).

Figura 1 - Composição da burocracia pública



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lipsky (2019) e Oliveira e Abrucio (2018).

Também pode-se classificar a burocracia em relação ao tipo de vínculo de trabalho com o Estado, se permanente ou temporário. A Constituição de 1988 previu inicialmente que os servidores públicos brasileiros de todos os entes da administração direta, autárquica e fundacional deveriam ser regidos por um regime jurídico único e planos de carreiras compostas por cargos de provimento efetivo ou emprego público, selecionados por meio de concurso público e com direito à estabilidade, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração para as atribuições de assessoramento, direção e chefia. A contratação temporária foi prevista de forma extraordinária pela Carta Magna, apenas como forma de se atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. A contratação de obras e serviços foi prevista mediante processo de licitação pública (BRASIL, 1988).

Ou seja, a burocracia brasileira, como conjunto de servidores públicos, originalmente era formada por servidores públicos efetivos e empregados públicos civis, em estágio probatório ou estáveis/permanentes, sendo exceção a essa regra os cargos públicos de mandato eletivo, os cargos públicos comissionados de recrutamento amplo e os contratos temporários. Di Pietro (2020) explica que, recentemente, dada a necessidade da ampliação do termo “servidor público” para abranger todas as pessoas físicas que exercem função pública com ou sem vínculo

empregatício, os doutrinadores brasileiros começaram a utilizar o termo “agente público” como servidor público em sentido amplo.

As alterações legislativas realizadas ao longo do tempo acabaram por modificar também o conceito de servidor público previsto originalmente na Constituição de 1988. Com a Reforma Administrativa de 1995 de cunho gerencial, positivada nas Emendas Constitucionais 18 e 19 de 1998, os militares não mais são classificados como servidores públicos e foi permitida a demissão de servidor público por desempenho insatisfatório. O instituto da estabilidade, da mesma forma, foi modificado pela reforma, que estabeleceu a avaliação de desempenho especial como critério obrigatório para sua aquisição, além de ter majorado o critério de tempo de exercício do cargo de dois para três anos (BRASIL, 1998a; 1998b).

Com a mudança realizada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a estabilidade, antes conferida a servidores nomeados em virtude de concurso público, passou a ser conferida a servidores nomeados para cargo de provimento efetivo. Ou seja, em tese, os servidores públicos celetistas da administração direta, autárquica e fundacional, que não ocupam cargo de provimento efetivo, assim como os empregados públicos celetistas das empresas públicas e sociedades de economia mista da administração indireta, que são recrutados por meio de concurso público, não teriam direito à estabilidade constitucional do servidor público (BRASIL, 1998b).

Todavia, o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que julga as demandas dos trabalhadores regidos pela CLT, constante na Súmula 390, é de que apenas os servidores públicos celetistas da administração direta, autárquica ou fundacional são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da CRFB/1988, os empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não possuem esse direito. Os servidores públicos vinculados ao regime jurídico único não possuem um tribunal especial para as causas trabalhistas, sendo atendidos pela justiça comum (BRASIL, 2001).

O entendimento firmado pelo TST se deu pela análise da personalidade jurídica das organizações: as organizações de personalidade jurídica de direito público, órgãos e entidades da administração direta, autárquica ou fundacional tem direito à estabilidade, e os empregados públicos das empresas públicas e

sociedades de economia mista da administração indireta de personalidade jurídica de direito privado não possuem esse direito. Há ressalva em relação às empresas públicas e às sociedades de economia mista que prestam serviço público e possuem tratamento diferenciado por conta da atividade que exercem, como, por exemplo, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos: não há a estabilidade dos servidores públicos, mas a demissão precisa ser um ato motivado em respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia (BRASIL, 2001).

Diante do exposto, pode-se afirmar que os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista da administração indireta ainda podem ser classificados como burocracia permanente, uma vez que selecionados por meio de concurso público e com a intenção de permanência no setor público, ainda que não tenham direito à estabilidade do art. 41 da CRFB/88. Entretanto, o desejo da reforma administrativa de 1995 era privatizar essas empresas públicas e sociedades de economia mista da administração indireta, transformando esses servidores públicos em trabalhadores do mercado privado. A burocracia privada das organizações sociais se tornou oficial com a criação do Programa Nacional de Publicização pela Lei nº 9.637/1998, porém em paralelo com os servidores públicos que também executam serviços não exclusivos de Estado. A publicização não foi total (BRASIL, 1998c).

O estudo da burocracia temporária se torna ainda mais relevante diante desse processo de reconfiguração da burocracia no Brasil e da alteração do conceito de serviço público e de servidor público ao longo dos anos. E esse novo arranjo ainda está em construção. Por exemplo, a Reforma Administrativa da PEC nº 32/2020 propõe cinco tipos de vínculo de trabalho com o Estado, modificando ainda mais o cenário atual: I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento. Nessa configuração, apenas os servidores ocupantes de cargo típico de Estado são estáveis, os outros tipos de vínculos possuem caráter temporário e não geram vínculo de trabalho permanente com a Administração Pública (BRASIL, 2020a).

Braunert, Bernardo e Bridi (2021) apontaram que a proposta de reforma da PEC nº 32/2020 nos moldes em que foi apresentada poderá agravar o processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho no setor público. Para os

autores, a nova reforma administrativa coloca em risco não apenas a estabilidade dos servidores públicos, e sim o Estado democrático e republicano de direito como um todo, pois o enfraquecimento da autonomia do servidor público pode significar o desmonte da burocracia pública profissionalizada e o retorno das práticas patrimonialistas.

Ainda, sobre a prestação de serviços públicos por servidores temporários, Soares (2020) realizou um estudo com objetivo de verificar como a forma de contratação da burocracia do nível de rua influencia o resultado da política pública. O autor analisou a evolução dos indicadores de desempenho dos alunos e as características dos docentes, representados por professores da rede estadual contratados temporariamente por meio de designação para exercer função pública. Foi verificado por Soares (2020) que a burocracia temporária pode significar alta rotatividade de docentes, fator que impacta negativamente nos resultados educacionais: quanto mais professores contratados de forma precária e temporária, piores são os resultados educacionais.

Rech (2019) investigou a burocracia temporária do governo federal, entendida como os trabalhadores que ocupam posições instáveis dentro da Administração Pública, recrutados por meio de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração ou por meio de contratos de consultoria. A autora verificou que a burocracia temporária é um fenômeno recorrente na gestão pública e que a trajetória dos profissionais que a compõem, como a formação universitária, a participação em movimentos sociais e/ou a atuação em determinada política pública, foi responsável por influenciar o direcionamento desses para o setor público.

Portanto, verifica-se que a burocracia pública tem sido estudada sob diferentes enfoques, sendo classificada de diversas formas por distintos autores. Ainda, a transformação do conceito de serviço público das últimas décadas refletiu também na alteração do conceito de burocracia pública, e, por consequência, do conceito de servidor público. Dessa forma, faz-se necessária as próximas seções, com o objetivo de, respectivamente, contextualizar e conceituar o servidor público no Brasil.

2.1.3 O servidor público brasileiro

Batista (2017) explica que conceitualmente o servidor público apresenta duas características: a estabilidade e o princípio da legalidade, uma vez que apenas tem permissão de realizar aquilo previsto em lei, esclarecendo que a estabilidade do servidor público é uma característica comum nos países democráticos, com exceção dos Estados Unidos. Por exemplo, na França a estabilidade é sagrada, sendo que seu questionamento equivale a questionar a própria democracia na qual ela se fundamenta.

A burocracia pública brasileira, como conjunto de servidores públicos em sentido amplo, comumente é tratada como se fosse uma massa única e homogênea. Um pensamento comum em relação à burocracia brasileira é que essa é composta apenas por servidores públicos efetivos com estabilidade absoluta, regidos por um regime jurídico único e selecionados por concurso público.

Realmente, a Carta Magna de 1988 estabeleceu originalmente como características gerais da burocracia pública brasileira a seleção por concurso público de provas ou de provas e títulos, a investidura em cargo de provimento efetivo, a estabilidade após dois anos de efetivo exercício, o regime jurídico único e a organização em planos de carreira (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2020).

Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, resultante da Reforma Administrativa de 1995, houve mudanças em relação à burocracia pública brasileira, sendo a estabilidade adquirida após três anos de efetivo exercício, assim como inserida na Constituição Federal a possibilidade de perda do cargo público por insuficiência de desempenho (BRASIL, 1998b; DI PIETRO, 2020).

É importante esclarecer que essas características se aplicam apenas aos servidores públicos da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como para os membros da Magistratura, que engloba o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas; os membros do Ministério Público; os militares; as carreiras da Advocacia-Pública e as carreiras da Defensoria Pública, que são tratados de forma aparte, em capítulos específicos na Carta Magna ou em estatuto próprio (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2020).

Oliveira *et al.* (2021) contam que a estabilidade foi inserida no texto constitucional brasileiro por meio da Constituição de 1934, quando se buscava implementar o modelo de administração pública burocrática weberiana. Acreditava-se que a estabilidade permitiria a atuação do servidor público visando ao interesse público de maneira independente, agindo apenas em nome da lei. Nas constituições anteriores havia apenas o instituto da vitaliciedade para os membros do judiciário. O Quadro 2, elaborado por Oliveira *et al.* (2021), sintetiza o histórico legal da estabilidade no país.

Quadro 2 - Histórico legal da estabilidade no Brasil

Continua

Marco Legal	Situação
Constituição de 1824, art. 153 e 155	* Não trouxe em seu texto o conceito de estabilidade, mas previu a vitaliciedade aos membros do judiciário.
Constituição de 1891, art. 57	* Manteve a vitaliciedade aos membros do Poder Judiciário, mas com um acréscimo de que os juízes só perderiam o cargo por meio de sentença judicial (mantido nas constituições seguintes)
Lei nº. 2.924/1915, art.125	* Primeiro registro do instituto da estabilidade no serviço público brasileiro. * Funcionário público com dez anos ou mais de exercício só pode ser demitido mediante processo administrativo ou em virtude de sentença judicial.
Constituição de 1934, art. 169	* Surgimento da estabilidade na história constitucional. * A estabilidade é garantida a todo servidor público com mais de dez anos de exercício e àqueles com mais de dois anos que tiverem ingressado por concurso. * A destituição do servidor somente poderia ser efetivada em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo
Constituição de 1937, art. 156, alínea c	* Manutenção do dispositivo anterior
Constituição de 1946, art. 188 e 189	* Estabeleceu que a primeira investidura em cargo de carreira efetuar-se-ia mediante concurso público. * Reduziu em cinco anos o tempo de serviço exigido para aquisição da estabilidade para aqueles servidores que foram nomeados sem concurso público. * Mantém estabilidade após dois anos, para quem ingressou por concurso. * Excluiu a aplicabilidade da estabilidade aos cargos de confiança e aos que a lei declare de livre nomeação e exoneração. * Instituiu, em caso de cargo público considerado extinto, o instituto da Disponibilidade remunerada até o obrigatório aproveitamento do servidor em cargo compatível ao anteriormente ocupado
Constituição de 1967, art. 99 e 177	* Afastou a possibilidade de adquirir estabilidade aos servidores nomeados sem concurso público. * No entanto, a estabilidade é garantida a todo servidor público, com pelo menos cinco anos de exercício à data da promulgação dessa Constituição. * Mantém estabilidade após dois anos, para quem ingressou por concurso público. * Manteve a disponibilidade, conforme redação anterior

Quadro 2 - Histórico legal da estabilidade no Brasil

	Conclusão
Constituição de 1988, art. 41 e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 19	<ul style="list-style-type: none"> * Mantém estabilidade após dois anos, para quem ingressou por concurso público. * A estabilidade é estendida àqueles sem ingresso por concurso público, em exercício na data da promulgação, que estivessem há pelo menos cinco anos no serviço público (ADCT, art.19). Benefício denominado de estabilidade extraordinária
Emenda Constitucional nº 19 de 1998, art. 41, inciso III e art. 169, § 4º	<ul style="list-style-type: none"> * Período de exercício do cargo para aquisição de estabilidade foi ampliado de dois para três anos. * Inclusão da possibilidade de exoneração do servidor reprovado em avaliação periódica de desempenho. * Possibilidade de exoneração de servidor estável por necessidade de redução de despesas com pessoal. * Servidor posto em Disponibilidade passa a ter remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Fonte: Oliveira *et al.*, 2021, p.286.

Oliveira *et al.* (2021) relatam que as constituições de 1967 e 1988 trouxeram o instituto da estabilidade extraordinária, concedida aos servidores que não a tinham, mas estavam em exercício no setor público na época da promulgação da constituição, ao mesmo tempo que restringiram o grupo de servidores que teriam direito a tal benefício. Assim, para os autores no serviço público brasileiro historicamente houve uma conciliação de avanços e retrocessos em relação à estabilidade do servidor público.

Atualmente, no setor público brasileiro tem-se a combinação de vários requisitos para a aquisição da estabilidade: aprovação em concurso público para cargo de provimento efetivo, efetivo exercício de três anos e aprovação em avaliação especial de desempenho (BRASIL, 1988). A previsão da perda do cargo público por insuficiência de desempenho foi acrescida na Constituição de 1988 pela EC nº 19/1998, resultante da Reforma Administrativa de 1995, flexibilizando o instituto da estabilidade. Oliveira *et al.* (2021) apontam que a perda do cargo público por insuficiência de desempenho não foi regulamentada no governo federal até a presente data.

Mas a Constituição de 1988 também previu uma burocracia temporária, sem direito à estabilidade, formada por meio: da nomeação para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração; do exercício de mandato eletivo; e, de forma extraordinária, por meio da contratação por tempo determinado para

atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2020).

Também, no Brasil, quando se pensa em burocracia como o conjunto de servidores públicos, comumente faz-se a associação a uma imagem na qual funcionários estão trabalhando em um escritório, rodeados de processos e documentos. Todavia, a burocracia é muito mais ampla do que tal imagem. Por exemplo, temos servidores públicos que trabalham na rua, em atendimento direto ao cidadão, a denominada burocracia do nível de rua (LIPSKY, 2019).

Ainda, se considerar como servidor público em sentido amplo, como agente público, aquele profissional que presta serviço em nome do Estado para a sociedade de forma direta ou indireta, ainda se tem os servidores terceirizados que possuem contrato de trabalho com empresas prestadoras de serviços, servidores que possuem contrato de consultoria, ou os servidores “publicizados”, que possuem contrato de trabalho com organizações privadas sem fins lucrativos (DI PIETRO, 2020).

França (1994) explica como se deu a definição da utilização do termo servidor público na Constituição de 1988, narrando que, na Assembleia Constituinte, houve a proposição da adoção do termo “trabalhadores públicos” para todos os profissionais que laborassem no Estado e que esses fossem tratados em conjunto com os demais trabalhadores em um mesmo capítulo.

Segundo França (1994), também houve a proposição da adoção do termo “funcionário” na tentativa de se manter uma “casta” privada dos direitos já conquistados pelos outros trabalhadores do setor privado. A autora elucida que em outros países o termo “funcionário” é utilizado para se referir aos profissionais de carreira de Estado, sendo suficiente para a identificação da categoria, sem precisar da utilização da classificação “público”, considerada redundante.

Porém, de acordo com França (1994), a proposta vencedora foi a intermediária, “centrista” pela adoção do termo servidor público, com dois tipos de servidor, o servidor público civil e o servidor público militar. A união de militares e civis em um mesmo capítulo na constituição foi considerada uma vitória por alguns, apesar de se manter a identificação do servidor pela oposição e negação perante o militar: “ele é o servidor que não é militar” (FRANÇA, 1994, p. 201).

A autora destaca que o termo “servidor público” ainda traz consigo a referência a uma atividade de caráter servil, diferentemente do que ocorreria se tivesse vencido a opção da utilização do termo “trabalhador público”, demonstrando a opção política da não inserção dos funcionários públicos na classe trabalhadora (FRANÇA, 1994). Assim, houve outras interpretações que consideraram que a Carta Magna criou um fosso legal entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, minando a frágil união que havia se formado pela luta comum dos trabalhadores ao longo do tempo.

A imagem do servidor público no Brasil foi retratada de várias formas na cultura nacional. Rodrigues (2021) relembra a obra infantil do escritor Monteiro Lobato, lançada em 1933, denominada “Caçadas de Pedrinho”, na qual foi retratada a morosidade estatal de forma crítica. Segundo a autora, no livro a administração pública é comparada a um “paquiderme preguiçoso e insolente”.

Em 1948 o servidor público brasileiro foi chamado de “Barnabé”, nomenclatura que foi eternizada em marchinha no Carnaval, na voz de Emilinha Borba, de autoria de Haroldo Barbosa e Antônio Almeida. Pela letra da composição, o “servidor Barnabé” apresentava uma situação de trabalho precária e similar ao operário: contratado sem concurso público; sem pertencer ao quadro de pessoal (quadro extranumerário); e mal remunerado, pois seu dinheiro somente consegue abarcar suas despesas fundamentais sem luxo (cigarro, café, anda a pé). Também é retratado na marchinha de carnaval, o contexto social da época, no qual a atenção da sociedade somente se voltava para a luta do trabalhador privado (“Todo mundo fala do salário do operário”) e se esquecia do funcionário público (“ninguém lembra o solitário funcionário Barnabé”) (MORAES, 2017).

Rodrigues (2021) aponta a marchinha de carnaval de 1952, de Maria Candelária, composta por Blecaute, que também apresenta uma sátira ferina aos servidores públicos na canção. Pela letra da marchinha, tem-se uma imagem do servidor público que ingressa no setor público por meio de apadrinhamento para cargos de alto salário e que não trabalha da forma devida, sendo chamado de “vigarista”.

Alguns anos mais tarde, já na vigência da Constituição de 1988, os servidores públicos continuavam sendo considerados o motivo de entrave do progresso do Estado. Nesse contexto, foram apresentadas propostas de revisão do texto

constitucional de 1988, que buscavam restringir a atuação estatal e os supostos privilégios dos servidores (FRANÇA, 1994). Sobre o privilégio do funcionalismo, França (1994) elucida que:

[...] a relativa situação de «privilégio» do funcionalismo se dá, de fato, em dois sentidos: primeiro, com referência a miséria absoluta daqueles que nem emprego têm e segundo, pela estabilidade garantida em relação aos demais assalariados, o que, no mais, é absolutamente necessário, por ser ele um servidor público (FRANÇA, 1994, p.199).

Para França (1994), na época da Reforma Administrativa de 1995, o Brasil vivia uma sede por moralidade, o que fazia com que alguns assuntos se confundissem na tentativa de recuperação ética. Deste modo, os servidores públicos no Brasil eram tratados como “boi de piranha” na difícil relação público versus privado. O boi de piranha é aquele que é solto machucado em uma parte de um rio cheio de piranhas. As piranhas são atraídas pelo boi machucado e o devoram. De tal modo, sem a atenção das piranhas, a boiada atravessa o rio de forma ilesa.

Igualmente, os servidores públicos eram difundidos nos canais de comunicação pelo Governo como os grandes responsáveis pelos males da Administração Pública para serem devorados pela sociedade e pela mídia. A narrativa governamental era fundamentada no discurso neoliberal. Enquanto todos focavam suas energias no combate aos servidores públicos, questões fundamentais para o país não eram tratadas (FRANÇA, 1994).

Na década de 1990, o servidor público foi apelidado de “marajá” pelo então candidato a Presidente da República Fernando Collor de Mello. O “servidor marajá” seria aquele servidor público privilegiado, que ganha um elevado salário por vias legais, sem apresentar a devida contraprestação em trabalho. É conveniente destacar que o discurso da caça ao servidor público “marajá” foi fundamental para sua eleição (BRETAS, 2019).

Rodrigues (2021) esclarece que a imagem de Estado Paquiderme continuava mesmo na vigência da Constituição de 1988. Assim, o Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) propunha uma mudança no papel do Estado, com a adoção de um novo modelo de gestão de cunho gerencial, que transformaria os servidores públicos de “burocratas” em “gerentes” por meio de uma reforma administrativa.

Para Junquillo (2004), tal visão se demonstrou falha por não levar em consideração a realidade do setor público, criando a figura do “gerente caboclo”, que tem que manter suas competências de boa navegação social, vinculado à legalidade, e ainda aderir às novas práticas de gestão.

Tais discussões corroboram que o tema servidor público, sua identidade e o seu papel desejado pela sociedade permanecem em debate anos depois da realização da pesquisa que fundamentou o texto de França (1994), aplicada em 1988/1989, quando da edição da Carta Magna de 1988. Essa discussão ressurgiu com a PEC nº 32/2020, ou Nova Reforma Administrativa, que, essencialmente, busca modificar algumas relações de trabalho do Estado com o servidor público por meio do estabelecimento de cinco tipos de vínculo de trabalho no setor público.

Curiosamente, um “novo apelido” foi atribuído ao servidor público pelo Ministro Paulo Guedes ao defender a proposta de reforma atual: o “servidor parasita”. Tal fato ocorreu em palestra na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV), realizada em 7 de fevereiro de 2020, na qual o ministro comparou os servidores públicos a “parasitas” (GUEDES, 2020). Tal declaração foi repudiada por várias organizações de servidores públicos (MUGNATTO, 2020).

O governo está quebrado. Gasta 90% da receita toda com salário e é obrigado a dar aumento de salário. O funcionalismo teve aumento de 50% acima da inflação, tem estabilidade de emprego, tem aposentadoria generosa, tem tudo, o hospedeiro está morrendo, o cara virou um parasita, o dinheiro não chega no povo e ele quer aumento automático, não dá mais. A população não quer isso, 88% da população brasileira são a favor inclusive de demissão de funcionalismo público, de reforma, de tudo para valer. Nos Estados Unidos o cara fica quatro, cinco anos sem dar um reajuste. De repente, quando ele dá um reajuste todo mundo: ‘Oh, muito obrigado, prazer’. Aqui o cara é obrigado a dar, porque o dinheiro está carimbado, e ainda leva xingamento, ovo, não pode andar de avião (GUEDES, 2020).

Rodrigues (2021) pontua que esses diversos episódios envolvendo os servidores públicos no Brasil, reafirmam a imagem desses trabalhadores com um “problema” que deve ser solucionado por meio do ajuste fiscal e do corte de gastos no orçamento. A imagem deteriorada desses profissionais já se encontra no imaginário coletivo, como egoístas, “parasitas, indolentes, ineficientes e ausentes da realidade dos cidadãos” (RODRIGUES, 2021, p. 400).

Rodrigues (2021) aponta questões levantadas com diferentes servidores públicos, que, apesar de estarem em situações diferentes, apresentam em comum a dor da constante estigmatização. Para a autora, o preço pago pelos servidores públicos em troca da estabilidade é a “perda do sentido do trabalho e do tônus motivacional”, o que causa elevado sofrimento psíquico entre eles (RODRIGUES, 2021, p. 417)

Pelo exposto, percebe-se que o servidor público brasileiro encontra-se inserido em um ambiente de trabalho, o setor público, que ainda busca sua profissionalização por meio da consolidação das características do modelo burocrático, apresentando resquícios do modelo patrimonialista no qual surgiu, ao mesmo tempo em que se busca implementar características do modelo gerencial (DI PIETRO, 2020; FRANÇA, 1994; OLIVEIRA *et al.*, 2021; RODRIGUES, 2021). Ou seja, a percepção do servidor público na sociedade brasileira passou de apadrinhado político (FRANÇA, 1994) para o profissional burocrático acomodado e aproveitador do Estado que precisa ser reformado para transformar-se em operário de alta produtividade e baixo custo (RODRIGUES, 2021). Portanto, para se compreender as reais características do servidor público brasileiro é primordial se analisar o conceito jurídico-administrativo de servidor público adotado no país (DI PIETRO, 2020).

2.1.4 Conceito jurídico-administrativo de servidor público

Essa seção procura descrever alguns dos principais conceitos de servidor público sob a perspectiva jurídica, assim como sob a perspectiva administrativa, sendo essa relativa ao conceito de servidor público utilizado nos estudos que apresentam dados sobre emprego público. Realizar esse esforço de resgate conceitual é fundamental para se entender a complexidade do tema servidor público, que a princípio parece simples: o servidor público é aquela pessoa que presta serviços para o Estado e para a sociedade. É sempre válido lembrar que a imbricada relação do Estado e servidor público é mediada pela legislação, daí a importância do conceito jurídico. Da mesma forma, as alterações legislativas que tratam dessa relação costumam, ou deveriam, se basear em dados sobre emprego público, o que justifica a imersão no conceito de servidor público utilizado em estudos estatísticos.

O termo servidor público é usado em diferentes contextos com distintos significados. Assim, quando se fala em uma reforma administrativa para cortar privilégios dos servidores públicos, por exemplo, é preciso compreender em qual sentido o termo está sendo empregado para se ter a real noção do impacto do que está sendo proposto. A Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, estabelece que “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”, envolvendo os cargos de provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Di Pietro (2020) explana que até na Constituição da República de 1988, o termo servidor público é empregado com diferentes concepções. Por exemplo, dentro do capítulo sobre Administração Pública, que se insere no título sobre a organização do Estado, há várias definições de servidores públicos. Na Seção I, que traz disposições gerais, servidor público é aquele que presta serviços para a Administração Direta e Indireta; já na Seção II, que trata dos Servidores Públicos de uma forma geral, o servidor público é aquele que presta serviços para a administração direta, autárquica e fundacional com vínculo empregatício; enquanto na Seção III, que dispõe sobre os Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os servidores públicos são os militares (DI PIETRO, 2020).

É importante ressaltar que a Reforma Administrativa de 1995, implementada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 e da Emenda Constitucional nº 18/1998 (regime constitucional dos militares), alterou a terminologia utilizada na Constituição Federal em relação aos servidores públicos. A Seção II - Dos Servidores Públicos Civis, foi renomeada para Seção II - Dos Servidores públicos, e a Seção III - Dos Servidores Públicos Militares, passou a se chamar dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Essa mudança retirou novamente o “status” de servidor público do militar, atribuindo a ele o “status” de membro das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, 1998a; 1998b).

Segundo Di Pietro (2020), também existem capítulos constitucionais que mencionam pessoas que exercem função pública, abrangendo a função jurisdicional, função legislativa e/ou função administrativa, bem como pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício com o Estado. Dessa forma, a expressão “servidor público” é utilizada no texto constitucional tanto de forma ampla, quando abrange todas as pessoas físicas que prestam serviços para o Estado com vínculo

empregatício; como de forma estrita, quando exclui do conceito de servidor público aqueles trabalhadores que prestam serviços para entidade de personalidade jurídica de direito privado (DI PIETRO, 2020).

Atualmente há uma discussão em torno dos membros da Magistratura e do Ministério Público, se devem ser considerados servidores públicos ou agentes políticos. Di Pietro (2020) informa que não há consenso entre os doutrinadores do direito sobre o conceito de agente político. A autora explica que o termo agente político é associado à ideia de governo (órgão) ou de função política (atividade), de direção e colegislativas, com a maioria concentrada no Poder Executivo e parte do Poder Legislativo. Assim, no direito administrativo brasileiro, os agentes políticos seriam aqueles eleitos para exercer mandatos, os Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito), os Senadores, os Deputados e os Vereadores, ou, nomeados para cargo de provimento em comissão de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, como ministros e secretários de estado.

Di Pietro (2020) esclarece que o Poder Judiciário fica restrito à função jurisdicional, participando das decisões políticas mais no controle *a posteriori*, assim como o Ministério Público, enquanto os Tribunais de Contas atuam como auxiliares do Poder Legislativo no controle da administração. Esses órgãos não participam das decisões de governo, mas exercem atribuições constitucionais, portanto, parcela da soberania do Estado. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário nº 228.977 SP, se referiu aos magistrados como agentes políticos. É importante esclarecer que os membros da Magistratura e do Ministério Público não são eleitos e sim nomeados para cargo público de vínculo estatutário (BRASIL, 2002). O Quadro 3 apresenta a conceituação de agente político por diferentes autores.

Quadro 3 - Conceitos de agente político no direito administrativo brasileiro

Autor	Conceito	Exemplos
Hely Lopes Meirelles (2003:75)	“agentes políticos são os componentes do Governo dos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação, ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”	Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, da Magistratura (Poder Judiciário), Ministério Público, Tribunais de Contas, os representantes diplomáticos e “demais autoridades que atuam com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário”
Celso Antônio Bandeira de Mello (1975 ^a :7 2015:251-252)	“Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado.”	Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos auxiliares diretos imediatos, os Ministros e Secretários, Senadores, Deputados e Vereadores
Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020:683-684)	“São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. É necessário reconhecer, contudo, que atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. [...] Quanto ao vínculo com o poder público, é de natureza estatutária, regido pela Lei Orgânica da Magistratura. [...] [MP] sua situação iguala-se à dos servidores públicos estatutários, ainda que submetida a estatuto próprio”	Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos auxiliares diretos imediatos, os Ministros e Secretários, Senadores, Deputados e Vereadores Tendência atual a incluir os membros da Magistratura (Poder Judiciário), Ministério Público, Conselho e Tribunal de Contas

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base em Di Pietro, 2020.

Di Pietro (2020) esclarece que não basta ter atribuição constitucional para ser considerado agente político. Caso fosse esse o critério, também deveriam ser considerados como agentes políticos os militares e os servidores das Defensorias Públicas, das Procuradorias dos Estados e da Advocacia-Geral da União. É interessante pontuar que os altos salários e privilégios atribuídos comumente aos servidores públicos são na verdade relativos aos agentes políticos e aos membros de órgãos de atribuição constitucional.

Di Pietro (2020) explica que os doutrinadores brasileiros recentemente começaram a utilizar o termo “agente público” como servidor público em sentido amplo, dada a necessidade da ampliação do termo “servidor público” para abranger todas as pessoas físicas que exercem função pública com ou sem vínculo empregatício. Para Di Pietro (2020), “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (p. 691), elucidando que a Emenda Constitucional nº 98/1998 ampliou o conceito de agente público original ao incluir no art. 37 as pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Poder Público. A autora estabelece quatro categorias de agentes públicos:

- a) agentes políticos, atualmente utilizado no sentido mais amplo do que aquele que exerce função política via mandato, como chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, abrangendo também os membros do Judiciário e Ministério Público;
- b) servidores públicos, considerados os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários contratados que prestam serviço à administração direta e fundações e entidades da administração indireta;
- c) militares, as pessoas físicas que prestam serviços às forças armadas, às polícias ferroviária, rodoviária, penais e militares e corpo de bombeiros militares, e;
- d) particulares em colaboração com o poder público, as “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração” (DI PIETRO, 2020, p. 691).

Di Pietro (2020) abrange em seu conceito de servidores públicos os servidores contratados temporariamente, dessa forma, para a autora o servidor público pode ocupar cargo, se estatutário, emprego, se vinculado ao regime da

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou função pública. Diferentemente do conceito previsto na Lei nº 8.112/1990, em que o servidor é aquele que ocupa cargo público (BRASIL, 1990a).

A burocracia temporária, contratada temporariamente para exercer função pública por tempo determinado em caráter excepcional, não está abrangida na Lei federal nº 8.112/1990. O capítulo da lei que tratava da Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público foi revogado pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que tratou exclusivamente do tema ao dispor 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 Federal” (BRASIL, 1990a; 1993).

Di Pietro (2020) explica que há dois tipos de função pública, que corresponde “ao conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego” (p. 692): a função de natureza permanente, que se acresce ao cargo efetivo para exercer alguma atividade, como de chefia, direção ou assessoramento, e a função relativa à contratação temporária excepcional do art. 37, IX. A autora conta que, antes da Constituição de 1988, o quadro de pessoal era dividido em dois quadros: um quadro de cargos e um quadro de funções para serviços permanentes, de forma paralela. As funções eram exercidas por servidores extranumerários, interinos e temporários (“servidores Barnabés”), que eram contratados pela CLT, de livre nomeação e exoneração, sem direito à estabilidade, e serviam aos propósitos de apadrinhamento da administração pública, burlando a exigência da Constituição de 1967 da investidura em cargo público apenas por concurso público.

Di Pietro (2020) narra que houve a tentativa de se terminar com esse quadro de funções para serviços permanentes por meio de emenda constitucional ainda na Constituição de 1967, que permitiu esse regime especial apenas para serviços de caráter temporário e contratação para funções de natureza técnica especializada. Segundo a autora, a Constituição de 1988 tentou terminar com essa possibilidade de contratação para funções de caráter permanente ao instituir o regime jurídico único e planos de carreiras para todos os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional.

Di Pietro (2020) esclarece que regime do servidor público brasileiro poderia ser estatutário ou celetista, todavia, uma vez que para as carreiras típicas de Estado

o regime deve ser estatutário, segundo decisão do STF ADI 2.310, e uma vez que o regime deve ser único, conforme determina a Constituição da República de 1988, o regime do servidor público, portanto, deve ser único e estatutário. Há uma excepcionalidade no art. 37, IX, da Carga Magna, para contratação por tempo determinado em caráter transitório e excepcional, sem possibilidade de quadro de funções para atividades permanentes em paralelo ao quadro de cargos. Todavia, segundo a autora, alguns estados, como por exemplo, o Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 500/1974, desvirtuaram a norma e acabaram por criar um quadro paralelo e análogo ao quadro de cargos para funções de natureza permanente.

Ainda, pode se perceber que estão excluídos da quarta categoria de servidores públicos, denominada Particulares em colaboração com o Poder Público, os servidores terceirizados, que são tratados em um item à parte por Di Pietro (2020), dentro do capítulo que versa sobre contrato administrativo. A autora esclarece que cada vez mais tem-se utilizado o vocábulo terceirizados no direito administrativo, principalmente com a previsão no §1º, art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000, que determina que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (BRASIL, 2000).

Para Di Pietro (2020), a “terceirização, é a contratação, por determinada empresa (o tomador de serviço), do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio” (p. 386). A autora informa que a terceirização tem crescido pela Administração Pública em relação às tarefas que ela mesma poderia estar executando. A terceirização, apesar de prevista legalmente, pode acarretar a burla dos direitos sociais do servidor terceirizado. Também pode ocorrer a terceirização ilegal quando não há a observância das condições estabelecidas em lei para terceirização, como, por exemplo, a terceirização em relação às atividades fins do órgão ou entidade, o que é vedado pela legislação vigente (DI PIETRO, 2020).

Deste modo, segundo Di Pietro (2020), a interpretação do mencionado dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deve ser, inclusive, no sentido de que essa despesa, a contratação de empresa para fornecer mão de obra em substituição a servidor ou empregado público, é ilegal. Porém, se tal contratação ocorrer, essa deverá ser computada como “outras despesas de pessoal”. Nesse item

também se tem contabilizado os servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, previsto no art. 37 da CR/88. Assim, o termo “terceirização” na LRF foi usado de uma forma mais abrangente do que a usual.

Ainda, os servidores terceirizados ora são considerados como servidores públicos pelo ordenamento jurídico brasileiro, ora não. Por exemplo, o Código Penal em seu art. 327 estabelece “funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (BRASIL, 1940), sendo equiparado a “funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública” (BRASIL, 1940). Assim, a pena do indivíduo que cometer aquele delito na condição de funcionário público deve ser aumentada. Ou seja, o servidor terceirizado para efeito penal é considerado servidor público.

Também, os servidores terceirizados não costumam ser contabilizados como trabalhadores do setor público nos dados estatísticos sobre o mundo do trabalho. Por exemplo, a “ocupação no setor público” é conceituada pelo Ipea como o conjunto de vínculos formais ativos de pessoas físicas com o poder público, sendo o conceito de servidor público utilizado de forma ampla para abranger todos esses vínculos diretos (IPEA, 2021).

No Atlas se utiliza frequentemente a denominação “ocupação no setor público” para o conjunto de vínculos de trabalho formais ativos no setor público. [...] O termo “*servidores públicos*”, quando utilizado, tem a mesma acepção de vínculos ocupados no setor público. [...] Vínculos indiretos com o setor público, a exemplo da contratação de terceirizados, são de mais difícil registro e não são captados por essas bases e estão ausentes da versão atual da plataforma. Este é um grupo que pode ser relevante no total anual, ao longo do tempo. [...] Abaixo está a lista de naturezas jurídicas utilizadas para se obter o total de vínculos públicos e de pessoas ocupadas no setor público:

- 1) Servidores da administração federal direta, nos seguintes códigos c
- 2) Servidores da administração federal indireta, nos seguintes códigos [...]
- 3) Servidores da administração estadual direta [...]
- 4) Servidores da administração estadual indireta [...]
- 5) Servidores da administração direta municipal [...]
- 6) Servidores da administração municipal indireta [...]
- 7) Outros vínculos da administração pública [...]
- 8) Empresas públicas [...]

Entre as naturezas jurídicas listadas na classificação de natureza jurídica, a única excluída (criada a partir de 2014) é a natureza “122-8 – consórcio público de direito privado”. Isso ocorre porque não se sabe se eles integram

ou não a administração e a lei não faz previsão expressa de como deve ser (IPEA, 2021).

Os vínculos indiretos com o setor público, os servidores públicos terceirizados que são contratados por pessoas jurídicas que prestam serviço para o Estado, não são computados na plataforma. A justificativa apresentada pelo IPEA é que o registro de tais informações é difícil e essas não são captadas pelas bases de dados que fundamentam os trabalhos do instituto. É feita a ressalva de que no decorrer do tempo esse grupo de servidores públicos terceirizados, que não entram como ocupação no setor público, pode ser relevante no total anual de servidores públicos (IPEA, 2021).

Dessa forma, comumente, os dados sobre ocupação no setor público e ocupação no setor privado apresentam uma distorção, uma vez que os servidores terceirizados realizam suas atividades no setor público, mas são contabilizados como trabalhadores na iniciativa privada. É importante ressaltar que tais dados, que não representam a realidade total, são normalmente utilizados como embasamento de estudos utilizados pelas reformas administrativas que determinam a política de pessoal no setor público e alteram a relação de trabalho servidor público-Estado.

O entendimento encontrado em estudos elaborados por institutos de pesquisa em relação ao conceito de servidor público é aquele relativo à “ocupação no setor público”, ou seja, é mais amplo: os servidores públicos são aqueles que possuem vínculos formais de pessoas físicas com o Poder Público (IPEA, 2021). Já o entendimento jurídico-administrativo sobre quem é servidor público é aquele indivíduo selecionado por concurso público, de forma impessoal e por mérito, para ocupar vínculo efetivo com estabilidade, ou seja, sua demissão deve ser justificada com alguma ilegalidade, não sendo possível apenas pela vontade da chefia, de forma arbitrária e imotivada. Assim, sob esta ótica, nem todos que trabalham para o Estado são considerados servidores públicos (DI PIETRO, 2020).

A importância do servidor público dentro desse conceito comum pode ser verificada na “Carta aberta ao Ibama e à sociedade brasileira”. A política ambiental brasileira tem tido repercussão no cenário internacional, principalmente em relação à preservação da Amazônia. Os servidores públicos de carreira do Ibama, em um documento público, denunciaram que estão sem condições de trabalhar, dada às normas baixadas pela gestão atual (PRAZERES, 2021). Um trabalhador na iniciativa

privada deve seguir as ordens de seu patrão sob pena de demissão. O servidor público deve seguir as ordens de sua chefia desde que não sejam manifestamente ilegais. Por que essa diferença?

Porque o servidor público deve observar ao princípio da legalidade e ao interesse público. A defesa da vontade da sociedade está acima das vontades pessoais do administrador público (NOGUEIRA, 2005). No caso do Ibama, mesmo não sendo ilegais, as recentes normas baixadas pelos gestores da entidade para organizar o serviço da entidade estavam impossibilitando na prática o desempenho das atividades pelos servidores públicos. A sociedade apenas teve conhecimento da situação por causa da manifestação dos servidores públicos, pois foi utilizada uma questão de ordem técnica interna para se interromper de forma indireta uma política pública ambiental de repercussão internacional (PRAZERES, 2021).

Se os servidores públicos do Ibama tivessem um vínculo precário com o Estado, podendo ser demitidos pela vontade do administrador público, igual como ocorre com o trabalhador na iniciativa privada, provavelmente eles não teriam feito tal denúncia para preservar seu trabalho. Por outro lado, todos que desempenham atividades para o Estado deveriam ser servidores públicos dentro de tal conceito jurídico-administrativo? O conceito de servidor público é muito importante para se definir a forma desejada pela sociedade da estrutura e da atuação do Estado.

Outro exemplo da importância de se verificar o conceito de servidor público empregado nas pesquisas é, por exemplo, a fonte de dados utilizados pelo IPEA para elaborar o Atlas do Estado Brasileiro, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que não engloba vários vínculos que atuam no setor público, como os ocupantes de cargo de mandato eletivo como Presidente, Governadores, Deputados, Vereadores, Senadores, os agentes políticos tradicionais eleitos. De acordo com informações do Ministério da Economia (BRASIL, 2021), não devem ser relacionados na RAIS:

- a) diretores sem vínculo empregatício para os quais não é recolhido FGTS;
- b) autônomos;
- c) eventuais;
- d) ocupantes de cargos eletivos (governadores, deputados, prefeitos, vereadores, conselheiro tutelar, etc.), a partir da data da posse, desde que não tenham feito opção pelos vencimentos do órgão de origem;
- e) estagiários regidos pela Portaria MTPS nº 1.002, de 29 de setembro de 1967, e pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008;

- f) empregados domésticos regidos pela Lei nº 11.324/2006 e Lei Complementar 150 de junho de 2015;
- g) cooperados ou cooperativados;
- i) trabalhadores afastados por processos judiciais em trâmite, ocorrido no ano anterior ao da declaração do ano-base 2020;
- j) diretores e assessores de órgãos, institutos e fundações dos partidos, quando remunerados com valor mensal igual ou superior a 2 (duas) vezes o limite máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2021).

Cardoso Jr. e Nogueira (2011) esclarecem que o termo utilizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico para identificar os servidores públicos civis é “empregado público” (*public employment*). Entretanto, essa terminologia não é adequada para se utilizar na realidade brasileira, uma vez que empregado público no país, segundo o direito administrativo nacional, é um tipo específico de servidor público em sentido amplo (CARDOSO JR.; NOGUEIRA, 2011).

O empregado público é regulado pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e vinculado às empresas públicas, enquanto o servidor público em sentido estrito é regido pela lei, pelo regime estatutário e vinculado à administração direta e às fundações e autarquias da administração indireta. Ou seja, o servidor público não possui relação contratual de emprego com o Estado.

Cardoso Jr. e Nogueira (2011) alertam que em estudos, nacionais e internacionais, é importante verificar os seguintes aspectos: 1) se os dados são relativos à pessoal militar e à pessoal civil; 2) se os dados são relativos aos servidores de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, ou apenas do Poder Executivo; e 3) se os dados abrangem o pessoal das empresas públicas.

Carvalho, Cardoso Jr. e Figueiredo (2011) esclarecem que nas bases de dados nacionais e internacionais comumente se considera o emprego público de forma mais ampla, sendo o conceito operacional ordinariamente aplicado de servidor público como “o indivíduo que mantém vínculo com órgãos e unidades estatais” (p.183). Os critérios que costumam ser utilizados para avaliar o emprego no setor público são a quantidade de horas trabalhadas e o quantitativo de trabalhadores nesse setor. Esses critérios podem ser utilizados para medir o dimensionamento da força de trabalho, tipo de vínculo, cor, raça, gênero, escolaridade, remuneração etc. Todavia são critérios insuficientes para verificar a participação do Estado na geração de emprego em sua totalidade, uma vez que esse o faz de forma indireta em

atividades que geralmente são excluídas do conceito de emprego público: contratação de terceirizados, financiamento de organizações não governamentais, atuação como sócio minoritário em empresas, financiamento de sistemas privados de educação e saúde etc.

2.2 A gestão de pessoas e o setor público

Uma das áreas mais relevantes nas organizações refere-se à gestão de pessoas, seja no âmbito público ou privado. Dutra (2002) esclarece que a gestão de pessoas é formada por políticas e práticas que buscam conciliar as expectativas das organizações e das pessoas que trabalham nessa, para que ambas as partes possam alcançá-las no decorrer do tempo.

Barbosa (2005) explica que a gestão de recursos humanos é formada pelas relações de trabalho e pelas políticas de recursos humanos, sendo que a partir da década de 1980 houve “o relativo esvaziamento da instância relações de trabalho”, gerando uma crise de identidade na área de recursos humanos. Para o autor, há duas forças vitais que pressionam a área de recursos humanos.

A primeira força vital, segundo Barbosa (2005), é composta por três atores, Estado, empresas e sindicatos, todavia atuando de forma distinta de seu papel original, reconfigurados. Segundo o autor, recentemente, a lógica do Estado-mínimo dos anos 1980 se encontra presente nos discursos governamentais em diferentes países, o que ressalta o esgotamento do papel do Estado como agente promotor do bem-estar social e o fim das ideologias igualitárias.

Da mesma forma, aponta Barbosa (2005), o papel do sindicato mudou, devido ao seu esvaziamento gerado pela crise de representação de interesses. Tal fato, na visão do autor, associado à mudança do foco de capacitação para o indivíduo, gerou o enfraquecimento das ações de natureza coletiva.

Barbosa (2005) explana que as empresas se reorganizaram produtivamente, buscando superar a crise do modelo de acumulação taylorista fordista, fortalecendo o gerenciamento de recursos humanos, tanto cotidiano quanto a longo prazo. Para o autor, a gestão de recursos humanos na organização visa adequar melhor o lócus de trabalho às pessoas, uma vez que passou a ser considerada como o diferencial para o alcance dos resultados organizacionais.

A segunda força vital, de acordo com Barbosa (2005), seria resultante do próprio papel de recursos humanos, que perdeu legitimidade ao oferecer soluções com embasamento teórico insuficiente e descoladas da racionalidade do novo arranjo organizacional, que quer aumentar as receitas e diminuir os custos, inclusive com redução do quadro efetivo de pessoal. Segundo o autor, a humanização do ambiente de trabalho e de suas relações e práticas têm carecido de mais aporte do campo racional, uma vez que o argumento externo à empresa, da necessidade de rearranjo devido às novas exigências do cenário produtivo, por mais que seja forte, não tem sido considerado suficiente.

Barbosa (2005) elucida que essas pressões se tornam paradoxais, uma vez que o discurso embasado na luta entre capital e trabalho se tornou obsoleto, sendo substituído pela intermediação dessa relação pela gestão de pessoas, que atualmente apresenta foco exclusivo na organização, todavia com contradições em relação às práticas de valorização das pessoas como diferencial para se melhorar a produtividade. O autor aponta que o entendimento das relações de trabalho passa pela compreensão das abordagens em recursos humanos, a saber, 1) comportamental; 2) funcional; e 3) reflexiva/crítica, de acordo com o momento histórico, 1) tradicional, relacionado às práticas usuais; 2) intermediário, estudos “quase paradigmáticos”; e 3) moderno, fronteira de conhecimento.

Segundo Barbosa (2005), a abordagem comportamental é focada no trabalhador e no grupo, no sentido de que suas relações interpessoais afetam o desempenho organizacional e, portanto, o comportamento individual deve ser estudado. Tradicionalmente essa abordagem abrangia os tópicos de liderança, motivação, qualidade de vida e estresse. Já na fase intermediária a abordagem comportamental, de acordo com o autor, girava em torno do comprometimento, sendo que na modernidade se discute a gestão do conhecimento e a aprendizagem.

Para Barbosa (2005), a abordagem funcional se orienta para a administração cotidiana das práticas de recursos humanos, que envolve tradicionalmente os subsistemas de a) cargos e salários, b) desempenho, c) treinamento, d) desenvolvimento, e) recrutamento e seleção, f) carreiras, e g) rotinas de pessoal. Na fase intermediária, há o deslocamento para a) remuneração variável, b) participação dos lucros e resultados, e c) novos formatos de carreira, enquanto na moderna orienta-se pelas a) competências, b) capital humano, e c) capital intelectual.

A abordagem reflexiva/crítica, de acordo com Barbosa (2005), seria aquela que traz “novos” elementos para a discussão de recursos humanos, oferecendo uma perspectiva mais subjetiva sobre as interações entre os atores sociais. Essa abordagem tradicionalmente analisava as 1) relações de trabalho, 2) negociação coletiva, 3) poder, 4) conflitos, e 5) relações sindicais. Posteriormente, na fase intermediária, o foco abrangia 1) psicopatologia do trabalho, 2) cultura de empresa, e 3) gerência de empresa, para na modernidade se concentrar na subjetividade no trabalho.

Varzoni e Amorim (2021) expõem o modelo teórico de gestão de pessoas baseado na linha de pesquisa de Lepak e Snell (1999/2002), explicando que os autores se alicerçam em duas dimensões do capital humano, a especialização e o valor estratégico, fundamentadas nas teorias de custos de transação e do capital humano, para propor sua tipologia de múltiplos sistemas de recursos humanos.

O modelo de Lepak e Snell (1999/2002) indica como as organizações podem gerenciar seu capital humano de forma estratégica e apresenta quatro configurações de gestão de pessoas: 1) comprometimento, com as características de transações processuais, produtividade, recompensa e custos, 2) produtividade, englobando a motivação para alcançar objetivos organizacionais, assim como avaliação, desenvolvimento, treinamento gerencial e relações interpessoais, 3) conformidade, no sentido do alinhamento das estratégias de recursos humanos e da organização, por meio da integração de fatores internos e externos, e 4) colaboração, que envolve estratégia, competitividade e competências essenciais (VARZONI; AMORIM, 2021).

Pelo exposto, percebe-se que há diferentes modelos teóricos de gestão de pessoas elaborados por distintos autores que estudam as pessoas nas organizações. Assim, seja no setor privado ou no setor público, a gestão de pessoas possui um importante papel intermediador entre os objetivos organizacionais e o capital humano das organizações.

2.2.1 A gestão de pessoas no setor público brasileiro

Oliveira (2021) ressalta que há carência de um debate mais aprofundado de gestão de pessoas no setor público, elucidando que a gestão de pessoas nas organizações públicas brasileiras inicia-se voltada para controlar o comportamento

das pessoas no trabalho, sob uma perspectiva orientada pelo princípio da isonomia e pela rigidez cartorial das normas do departamento de pessoal. Segundo o autor, no Brasil, o recrutamento e seleção dos servidores públicos, função primordial na gestão de pessoas, se dava praticamente por meio de apadrinhamento político até a década de 1930.

Segundo Oliveira (2021), em 1930, com a Reforma Administrativa, se tem o primeiro momento da evolução histórica da gestão de pessoas no serviço público brasileiro. Nesse momento, houve a reestruturação no sistema de gestão de pessoas e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, posteriormente, em 1936, foi transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Essa reestruturação, para o autor, foi iniciada por meio de alterações legislativas, que estruturaram o quadro de pessoal baseado em uma sistemática de cargos, organizados em carreiras meritocráticas, delimitadas por processos e procedimentos burocráticos, como recrutamento e seleção por meio de concurso público.

Para Oliveira (2021), tratou-se da introdução de uma burocracia “weberiana”, buscando alinhar-se à missão institucional e ao desenvolvimento de talentos. Ou como destaca Maia (2021) foi a oportunidade de buscar alinhar mérito e racionalidade. O segundo momento da evolução histórica da gestão de pessoas foi, segundo Oliveira (2021), a década de 1960-70, com a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), e o terceiro momento foi a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, período da redemocratização e da promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Atualmente, segundo Oliveira (2021), o setor público brasileiro vivencia um quarto momento na gestão de pessoas, fundamentado nos princípios do gerencialismo, iniciado pela Reforma Administrativa de 1995. A Nova Política de Recursos Humanos (NPRH) proposta em 1997 culminou na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), por meio do Decreto nº 5.707/2006, introduzindo o tema gestão por competências no setor público federal (BRASIL, 1995; 1997; 2006).

Oliveira (2021) elucida que na esfera federal, houve o deslocamento da gestão de pessoas por mérito para uma gestão de pessoas por competências, entendimento reafirmado por meio da “nova” Política Nacional de Desenvolvimento

de Pessoal (PNDP), descrita no Decreto federal nº 9.991/2019 (BRASIL, 2019a). Para o autor, a intenção da “nova” política é a valorização da burocracia pública por meio de capacitação, qualificação e profissionalização. Dessa forma, espera-se que a política de gestão de pessoas caracterizada no aparato legal se concretize em ações que modifiquem a realidade (MAIA, 2021b; OLIVEIRA, 2021).

Para Longo (2007), a Gestão de Recursos Humanos (GRH) é um sistema integrado de gestão que busca adequar as pessoas à estratégia da organização para obter resultados, que dependem das pessoas e que irão concretizar as prioridades organizacionais. O referido modelo pode ser aplicado em organizações públicas ou privadas. As duas variáveis, segundo o modelo, que influenciam as políticas e práticas de GRH no alcance das finalidades organizacionais são: o dimensionamento do capital humano, de forma quantitativa e qualitativa, e a conduta das pessoas no trabalho.

Longo (2007) esclarece que nem sempre as práticas de GRH estão alinhadas com as políticas de GRH, sendo que as políticas podem ser explícitas e estar formalizadas ou não, e devem estar alinhadas com a estratégia organizacional para serem coerentes. O autor explana que as características de ambiguidade e de instabilidade do setor público comumente influenciam a sintonia entre a estratégia organizacional e a GRH, levando o gestor público a se deparar com o “dilema da estratégia”.

Esse dilema é caracterizado pela exigência de coerência estratégica por parte da GRH ao mesmo tempo que na realidade praticamente inexistente a estratégia estabelecida pela organização e é considerado o principal obstáculo na realização de suas atividades (LONGO, 2007). A ambiguidade na gestão do setor público muitas vezes se mostra uma tática empregada pelos políticos, pois objetivos claros são bem-vindos sob o ponto de vista gerencial, e não sob o ponto de vista político.

A instabilidade se faz presente no setor público pelo fato dos ciclos políticos serem curtos, as preferências de cada ciclo político voláteis e o ambiente turbulento. As prioridades mudam rapidamente, fazendo com que a estratégia fique prejudicada. O setor público não consegue manter um planejamento sólido e age de forma responsiva à demanda da sociedade que estiver em alta no momento, principalmente se for impulsionada pelos meios de comunicação, como destacam Longo (2007) e Pantoja, Simões e Bergue (2010).

Para Longo (2007), a GRH, para alcançar os resultados almejados pela organização, portanto, tem como finalidade auxiliar no dimensionamento quantitativo e qualitativo dos recursos humanos necessários e agir sobre a conduta dos trabalhadores, buscando direcionar o comportamento humano no sentido da estratégica organizacional. A GRH no setor público é influenciada, portanto, pelo dimensionamento da força de trabalho e pela conduta dos servidores públicos, que para fins dessa dissertação será tratada como competência.

O conceito de competência na gestão de pessoas no setor público envolve a “articulação do conceito essencial de competência com os temas correlatos de desempenho, a capacitação, a lotação de pessoas e o desenho de cargos e carreiras” (BERGUE, 2020, p. 344). O senso de competências envolve evidenciar as lacunas entre as competências necessárias e as competências existentes e tem sua aceção vinculada à mobilização.

As dimensões do conceito de competência são: o conhecimento, que é o saber acumulado adquirido por meio da educação e experiência, o que deve ser feito; a habilidade, que é o saber fazer, no sentido de colocar o conhecimento em prática; e a atitude, que está ligada a postura da pessoa em relação ao trabalho e aos colegas de equipe, o querer fazer. Todavia, deve-se levar em consideração que as competências devem ser mobilizadas para se alcançar os resultados institucionais, ou seja, além das características do servidor, os elementos de contexto também podem auxiliar essa mobilização, uma vez que o valor público é gerado pelo fluxo de competências e não pelo seu estoque (BERGUE, 2020).

A Resolução CNJ nº 240/2016 do Conselho Nacional de Justiça, citada por Bergue (2020), conceitua competência como “conjunto de saberes, conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionados, que devem ser mobilizados para o atingimento dos resultados organizacionais”. Segundo o autor, a inclusão do componente “saberes” no conceito remete à valorização da “experiência” dos servidores e magistrados pelo Poder Judiciário. Tal percepção é corroborada pela inserção da “experiência” nos princípios da Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário citados na mesma resolução. Dessa forma, ressignifica-se o conceito de competências para o citado poder, uma vez que esse apresenta valores “tradicionais”, ao mesmo tempo em que se manifesta sua “aderência ao sistema de gestão da organização e perenidade da inovação” (BERGUE, 2020, p. 350).

Dessa forma, a gestão por competências no setor público engloba a perspectiva da organização, na qual as lacunas evidenciadas sinalizam o desempenho do servidor, assim como as necessidades de capacitação, e a perspectiva das pessoas como detentoras de competências orientadas para a persecução do interesse público, que permite identificar a melhor política de lotação ou realocação do servidor (BERGUE, 2020).

Segundo Bergue (2020), as lacunas identificadas de competências também repercutem na atualização dos processos de desenho, cargos e carreiras, recrutamento, seleção e formação da burocracia, reforçando diagnóstico anterior do Relatório da OCDE (2010) ou o mais recente de Coelho e Menon (2018). Dessa forma, segundo Bergue (2020), o desafio do Estado, como empregador, na gestão de pessoas por competências é incentivar o desenvolvimento constante das competências da burocracia, de forma que os servidores não caiam na obsolescência, uma vez que as competências são fluidas e precisam ser cultivadas.

Bergue (2020) explica que, para fins de possibilitar a ativação das competências da burocracia, compete ao gestor público identificar as competências que os membros de sua equipe possuem, além das exigidas para o ingresso no cargo, assim como as suas expectativas em relação ao trabalho e à carreira profissional. No âmbito da União, segundo o autor, comumente se emprega o conceito de competências atrelado à mobilização das competências para o alcance dos resultados organizacionais. Nesse sentido, deve-se mobilizar as competências viventes para se produzir valor público, de nada adiantando o acúmulo de competências sem sua devida articulação para determinado objetivo (BERGUE, 2020).

2.2.2 A estabilidade funcional e práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro

Oliveira *et al.* (2021) explicam as razões e as consequências da estabilidade funcional no setor público brasileiro, inserida na Constituição de 1934 como tentativa de implementação de uma burocracia weberiana. Rabelo (2011), conta que o DASP foi instituído em 1938 com o objetivo de organizar a gestão de pessoas no setor

público, aumentando a eficiência dos serviços públicos, colocando fim ao modelo clientelista e patrimonialista vigente à época de sua instituição, reforça Maia (2021b).

Assim, segundo Oliveira *et al.* (2021), o instituto da estabilidade foi instituído no Brasil com o intuito de combater a alta rotatividade de servidores públicos, ocasionada pelas trocas de governo e por motivos políticos e partidários, que afeta negativamente o interesse público. Autores como Machado e Umbelino (2001) e Nassuno (1998) indicam que a estabilidade, portanto, seria fundamental para se combater a descontinuidade administrativa, assim como para preservar a memória técnica e cultural das instituições.

Para Souza (2002), a estabilidade garante que o servidor público atue orientado de acordo com o interesse público, mesmo que sua chefia ordenasse em sentido diverso, protegendo assim não só a burocracia, como também os cidadãos. A estabilidade, portanto, segundo a autora, protege a burocracia da demissão arbitrária e imotivada e de possível corrupção política, o que a permite ir contra os interesses políticos ao agir de forma impessoal para servir à sociedade.

Por outro lado, para Pacheco (2010), a estabilidade representa um privilégio, pois confere poder aos servidores públicos, de forma que podem concretizar interesses que não sejam os da sociedade, ocorrendo a politização, sendo esse privilégio da estabilidade financiado pela sociedade por meio de impostos. Para a autora, a estabilidade está inserida em um sistema de regras rígido, homogêneo e conferido a todos os servidores públicos de forma indistinta, o que impossibilita uma gestão de pessoas efetiva e a consequente melhoria dos serviços públicos.

Ainda, Machado e Umbelino (2001), Oliveira *et al.* (2021) e Pacheco (2010) narram que a estabilidade também seria a responsável pela desmotivação dos servidores públicos, gerando sua acomodação no trabalho. Segundo os autores, a ausência da possibilidade de demissão arbitrária e imotivada, sem justa causa, conferida pela estabilidade, além da forma de tratamento igualitária pela chefia independentemente do cumprimento de tarefas, desestimula os servidores públicos, pois não precisam demonstrar constantemente suas competências para se manter no emprego. De acordo com eles, a estabilidade também é um fator dificultador de cobrança de resultados dos servidores públicos pelas chefias, o que gera como consequência a falta de inovação no setor público.

Moraes e Coelho (2018) e Oliveira *et al.* (2021) apontam uma fragmentação no sistema de ingresso no serviço público, sendo que essa falta de alinhamento associada a estabilidade, contribuiria para o engessamento na gestão de pessoas no setor público. Todavia, Bergue (2010) ressalta que a indolência geralmente conferida aos servidores públicos não deve ser justificada apenas pela estabilidade, sendo tal visão de caráter simplista, pois o ritmo de trabalho organizacional é definido pelos gestores.

A forma com que a estabilidade do servidor público é comumente tratada gera a impressão de que ela é absoluta. Porém, como alertam Ferrão e Oliveira (2013), há diversos motivos que podem ocasionar a demissão do servidor público, em que a estabilidade não é aplicada, como não lograr êxito nas avaliações de desempenho, não cumprir seus deveres funcionais, sendo por exemplo, infrequente e inassíduo, abandonando o cargo; ou mesmo cometer crimes como corrupção, peculato, improbidade administrativa; dentre outras situações previstas em lei.

Diante do exposto, buscou-se estabelecer as categorias de análise da corrente pesquisa por meio da junção das percepções de distintos autores sobre o instituto da estabilidade nas práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro.

2.2.3 Ingresso no serviço público

Longo (2007) explica que a gestão contemporânea de recursos humanos tem como fator diferencial a capacidade de atrair, reter e motivar o talento. Segundo o autor, as empresas têm investido cada vez mais em sua imagem como “bom empregador”, firmando sua marca (*employer branding*), com o objetivo de atrair e reter talentos do mercado de trabalho. As sociedades do conhecimento têm investido em políticas de gestão de pessoas que satisfaçam as preferências dos empregados de forma individualizada, considerando as necessidades de cada um, chamados de planos de compensação *à la carte* (LONGO, 2007).

Bergue (2020) ilustra que os fatores mais apontados como atrativos para ingresso no setor público por um determinado grupo de servidores públicos foram a remuneração, a estabilidade e o *status* do serviço público ou do cargo em si. Outros fatores apontados como atrativos para ingresso no serviço público, além da

estabilidade, no estudo de Oliveira *et al.* (2021), foram o interesse por carreira específica, *ethos* público (interesse pelo bem comum), a remuneração, aposentadoria integral, *status*, dentre outros.

Ferrão e Oliveira (2013) relatam que a estabilidade estimula milhões de brasileiros a se inscreverem em concurso público, sendo utilizada pelos cursos preparatórios para concursos públicos como ferramenta de marketing para atrair clientes ao associá-la a segurança financeira permanente, conforme noticiado pela mídia. Oliveira *et al.* (2021) questionam se a estabilidade não poderia atrair também pessoas sem o perfil adequado para o serviço público, cujo *ethos* público do trabalhador é fundamental, uma vez que a natureza do serviço público não é igual a de uma empresa privada, pois o setor público tem como objetivo a busca pelo bem comum, assegurar a justiça social.

Segundo a OCDE (2005), nos países que tradicionalmente adotam o sistema de emprego estável no setor público, os jovens relatam que a segurança no trabalho, ou a estabilidade, e os benefícios de aposentadoria são atrativos para o emprego público. Todavia, as reformas administrativas realizadas em alguns países da OCDE acabaram por extinguir as boas condições de emprego e o *status* na sociedade anteriormente ocupado pelo servidor público. Nesses países, o setor público já encontra dificuldades para atrair os jovens graduados devido às mudanças realizadas pelas reformas, levando os governos a modernizarem sua política de emprego para combaterem a perda de competitividade do setor público. Assim, a estabilidade pode ser considerada como um fator de atratividade do serviço público.

No setor público as políticas de gestão de pessoas de recrutamento e seleção ainda são bem tradicionais e características do setor. Os sistemas de recrutamento e seleção do setor público são longos, complexos e excessivamente formalizados, com elevada valorização dos conhecimentos e méritos formais (COELHO; MENON, 2018; LONGO, 2007).

A Constituição/88 determina a aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, como requisito para a investidura em cargo ou emprego público no Brasil (BERGUE, 2020). O concurso público também é utilizado como instrumento de recrutamento no setor público por diversos países, como na França, na Espanha, na Itália, na Bélgica e no Japão (LONGO, 2007).

Bergue (2020) aponta problemas de desempenho associado não apenas à estabilidade, mas à política de recrutamento e seleção que não aferem o perfil do candidato de acordo com o cargo. Coelho e Menon (2018) criticam o instituto do concurso público como instrumento de seleção, visto que não mais seleciona indivíduos vocacionados para o serviço público, denominados concursandos por Albrecht e Krawulski (2011), e sim concurseiros, que visam apenas a estabilidade e remuneração do emprego público. A ideologia concurseira gerou uma espécie de círculo vicioso dos concursos públicos no Brasil, englobando não apenas o certame, mas todo o sistema de ingresso no serviço público, comprometendo o gerenciamento estratégico do sistema de recursos humanos no setor público (COELHO; MENON, 2018).

Segundo Coelho e Menon (2018), são quatro ocorrências que se entrelaçam para gerar o círculo vicioso dos concursos públicos: a ausência do *ethos* de serviço público; o surgimento da indústria do concurso público; a judicialização dos certames; e a secundarização da inteligência de gestão de recursos humanos para o departamento jurídico das organizações públicas. A retórica do concurso público, o transformou mais em um direito do que em um processo de seleção de pessoal, uma vez que seu reconhecimento como instrumento que garante a igualdade de acesso aos cargos e empregos públicos e combate ao patrimonialismo e ao clientelismo, engessou os procedimentos de recrutamento e seleção, impedindo a sua modernização como instrumento de gestão de pessoas (COELHO; MENON, 2018).

Ribeiro e Mancebo (2013), ao estudar o servidor público no mundo do trabalho no período entre o final do século XX e o início do século XXI, analisaram como o discurso pejorativo que gira em torno do servidor público reflete na subjetividade desses trabalhadores. Segundo as autoras a utilização de estereótipos negativos pela sociedade e pela mídia na representação do servidor público, que desqualifica o trabalhador assim como a atividade laboral que exerce, tem gerado um olhar social preconceituoso para a categoria, que tem seu espaço cada vez mais reduzido no mundo do trabalho. Dessa forma, Ribeiro e Mancebo (2013) relatam que o atrativo relacionado ao reconhecimento social para ingresso no setor público não mais persiste, visto que a imagem do servidor público se encontra tão deteriorada como trabalhador ineficiente e obsoleto, que há relatos em países industrializados

de servidores públicos que escondem sua condição em reuniões sociais para não serem ridicularizados.

2.2.4 *Descontinuidade administrativa*

Em regimes democráticos, há a troca de governo de forma periódica, devido às eleições para mandatos representativos, que possuem a duração de quatro ou oito anos no Brasil. A alta rotatividade no comando da burocracia pode causar grande rotatividade dos servidores públicos por motivos políticos e partidários gerando a politização da máquina estatal. Nesse cenário, a escolha dos servidores públicos ocorreria de acordo com a vontade dos governantes, para atender seus objetivos próprios, e não visando o interesse público. A estabilidade surgiu como forma de frear essa descontinuidade administrativa gerada pela troca constante de pessoal (MACHADO; UMBELINO, 2001; NASSUNO, 1998; OLIVEIRA *et al.*, 2021).

Assim, por impedir a alta rotatividade de servidores públicos, a estabilidade influenciaria de forma positiva na continuidade do serviço público e das políticas públicas (MACHADO; UMBELINO, 2001 *apud* OLIVEIRA *et al.*, 2021). Uma burocracia estável, ao invés de temporária, permite que um projeto, ou política pública, iniciado em determinado governo continue sendo executado no próximo governo, pois a equipe responsável por ele permanece no quadro de pessoal do Estado, tendo expertise para continuá-lo, assim como para defender sua permanência perante uma nova diretriz governamental. A estabilidade do servidor público também possibilita que um serviço público de caráter contínuo seja avaliado pela equipe como inadequado no ano anterior, possa ser reformulado para ser melhor no ano seguinte.

Bergue (2020) esclarece que a descontinuidade administrativa devido às mudanças de governo, que permeia os debates de gestão de pessoas no setor público e de que ressentem os agentes públicos, deve ser considerada também sob o ponto de vista da estratégia. O setor público apresenta questões estruturais que fazem com que seja necessário alterar a percepção da questão de descontinuidade para de instabilidade, uma vez que o que se almeja nesse setor é a manutenção de propósitos e de funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2021) indicam que a estabilidade estaria associada também à preservação da

memória técnica e cultura da organização, aspectos importantes para a continuidade administrativa (MACHADO; UMBELINO, 2001).

Todavia, para Bergue (2020), a continuidade administrativa que contribui para a profissionalização da burocracia e para a estratégia organizacional está muito mais condicionada às políticas e práticas de gestão do conhecimento da organização pública e ao enfoque dado às competências imprescindíveis para a realização das atribuições do cargo, do que ao tipo de vínculo do servidor público. Tendo em vista a constante mudança das organizações e da sociedade, as políticas, programas e projetos governamentais devem ser desenvolvidos a partir de diagnósticos contextualizados e subsistentes, para então se desdobrarem em objetivos e, então, em ações do governo (BERGUE, 2020).

Ordinariamente, o indivíduo adquire expertise e conhecimento organizacional depois de algum tempo atuando na organização. Esse tempo é necessário para se ter ciência do novo trabalho a ser executado, das normas organizacionais e das pessoas ou instituições com quem precisará se relacionar, sendo singular para cada pessoa. Dificilmente o empregado apresenta sua melhor produtividade de forma imediata logo após a contratação. Dessa forma, a alta rotatividade diminui o potencial de produção da organização, visto que esse regressa a cada mudança de pessoal, assim como gera a necessidade de treinamento de pessoal contínuo, aumentando o custo de produção para organização (AMORIM, SALEJ; BARREIROS, 2018).

Bergue (2010) ilustra que a descontinuidade administrativa também decorre do sistema de cargos comissionados, uma vez que a transitoriedade dos cargos influencia o comprometimento dos gestores em projetos de médio e longo prazo, assim como a postura deles em relação ao planejamento de gestão de pessoas e ao uso de instrumentos de gestão de pessoas que influenciam o resultado organizacional, como a avaliação de desempenho. Esse fato demonstra que a temporalidade do vínculo influencia de certa forma o desempenho individual e, conseqüentemente, o organizacional. Todavia, Bergue (2020) ressalta que se deve investir na qualificação dos servidores efetivos da mesma forma do que dos servidores comissionados, uma vez que a opção por tais servidores temporários é constitucional, legal, afora cultural.

2.2.5 Atuação profissional da burocracia pública

A impessoalidade é característica dos sistemas de função pública atuais, dada a característica do Estado contemporâneo regido por leis em prol da sociedade (LONGO, 2007). Oliveira *et al.* (2021) apontam que alguns autores indicam que a estabilidade influencia de forma positiva a atuação da burocracia pública, uma vez que permite sua atuação de forma impessoal e de acordo com o cargo ocupado, sem visar interesses individuais. Segundo os autores, tal associação corrobora o pensamento de Weber (2004) sobre a impessoalidade nas relações nas organizações burocráticas.

Longo (2007) relata que a atuação profissional do servidor público em um modelo tradicional burocrático é àquela que ocorre de acordo com os procedimentos preestabelecidos e atenta à aplicação das leis de forma impessoal. O autor critica que neste modelo não há possibilidade de tomada de decisão do gestor público, tanto que o aumento de sua discricionariedade foi objeto de reforma nos anos 1980 na Inglaterra (*right to manage*), fundamentada no modelo gerencial. Para tanto é necessário uma estrutura institucional descentralizada e mecanismos formais de responsabilização (*accountability*) dos dirigentes.

Schikmann (2010) aponta que traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo em uma administração pública formalista e legalista geram um ambiente complexo para a gestão de pessoas no setor público, que busca uma burocracia profissional que aja de forma impessoal. Bergue (2020) destaca que traços da cultura nacional brasileira, de valores culturais de fundo afetivo e relacional, como o cordialismo, o personalismo, o clientelismo etc., moldaram processos sociais como o “jeitinho”, que chocam com os atributos formais das organizações.

Oliveira *et al.* (2021) contam que a estabilidade surgiu no setor público como uma forma de permitir que o servidor público agisse apenas em nome da lei, servindo ao interesse público de forma independente. Por meio da estabilidade, o servidor estaria protegido de perseguições políticas e de pressões externas para atender a interesses individuais em detrimento dos interesses da sociedade (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

Todavia, de acordo com Oliveira *et al.* (2021), a estabilidade tem sido associada à superproteção da burocracia pública, tendo se tornado um privilégio uma vez que a atuação dos servidores públicos tem sido direcionada para o benefício da categoria, fenômeno denominado como politização da burocracia, ao invés de visar o benefício da sociedade.

2.2.6 Comportamento do servidor público

Para Oliveira *et al.* (2021), a estabilidade pode gerar a falta de motivação dos servidores, porque ela não permite a existência de mecanismos consistentes de coerção e, sem tais mecanismos, o servidor público tende a se envolver menos na persecução dos resultados organizacionais e se acomodar. Dessa forma, a estabilidade poderia influenciar no comportamento do servidor público, entendido como a forma como atua no trabalho, demonstrando suas percepções, como também emoções, envolvendo diversos aspectos, como sua motivação, vontade, conduta, ânimo, acomodação etc.

Diversos autores apontam a influência da estabilidade na motivação dos serviços públicos de forma negativa. A estabilidade geraria desmotivação, no sentido de que o tratamento igualitário dos servidores públicos pela chefia, independentemente da realização ou não de suas tarefas, resulta em acomodação do servidor e conseqüente falta de inovação. Ainda, a estabilidade é vista como um fator dificultador da cobrança de resultados dos servidores pela chefia. Segundo os autores, se não houvesse a estabilidade, os servidores públicos seriam mais motivados, e, conseqüentemente, mais inovadores, pois, para permanecer no emprego, iriam ter que demonstrar constantemente suas capacidades técnicas e seu mérito (BRASIL, 1995; MACHADO; UMBELINO, 2001; OLIVEIRA *et al.*, 2021; PACHECO, 2010).

Bergue (2010) critica essa visão, apontando que a motivação é influenciada por causas intrínsecas e extrínsecas, e que o ritmo de trabalho nas organizações é determinado pela gerência. Assim, a habilidade gerencial da chefia imediata também deve ser considerada como causa determinante da motivação dos servidores públicos e do grau de envolvimento desses na busca dos resultados organizacionais. Bergue (2020) explica que a abordagem do fenômeno da motivação

das pessoas nas organizações na literatura nacional e internacional avançou no sentido de reconhecer que as organizações públicas apresentam contornos específicos que devem ser considerados no estudo da motivação, todavia, englobando as teorias basilares de Maslow, Herzberg, Vroom, Adams ou McClelland.

Para Bergue (2020), as características culturais, econômicas, políticas e legais tornam o setor público singular. O autor assinala que os fatores mais apontados como atrativos para ingresso no setor público por um grupo de servidores públicos foram: a remuneração, ou pelo valor ou pela garantia de sua permanência ao longo do tempo; a estabilidade; e o *status*, do serviço público ou do cargo em si. Enquanto isso, o fator mais indicado como determinante para aumentar a produtividade do servidor público pelo mesmo grupo foi a remuneração.

Ainda, segundo Bergue (2020), as organizações privadas têm sua propriedade personalizada, visto que vinculada ao seu dono ou ao conjunto de proprietários e/ou acionistas da organização, e, dessa forma, tendem a fazer uma gestão rígida visando a manutenção ou ampliação de seu patrimônio. Já as organizações públicas, são de propriedade difusa, pertencentes à sociedade, geridas pelo Estado. Assim, o merecimento de concessões de qualquer ordem fica a juízo de pessoas que estão em posição de maior igualdade (BERGUE, 2020).

A análise da motivação no setor público, segundo Bergue (2020), Duarte, Teixeira e Souza (2019) e Rodrigues, Reis Neto e Gonçalves Filho (2014), deve atentar para os componentes próprios do setor como: as normas que regem relação servidor público e Administração, a natureza do produto do serviço público, que é relativa a bens e serviços públicos, a dinâmica das atividades internas ao ambiente de trabalho, as relações pessoais, a propriedade, a facilidade de obtenção de vantagens relativas ao cargo e a dificuldade da perda do cargo público. Os mencionados autores explicam que essas especificidades do setor público têm forte impacto no comportamento do servidor público.

Bergue (2020) elucida que o ser humano é estimulado pela possibilidade de ganho, assim como pela aversão à perda. No mundo do trabalho, o ônus mais grave que pode ocorrer ao trabalhador é ser desligado da empresa, o que não ocorre no setor público de forma injustificada, sem causa que o determine prevista de forma expressa na legislação. Para o servidor público ser desligado de seu trabalho deve

haver motivo determinante, verificado em processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. Desse fato, se originam as falas do senso comum de que a estabilidade gera a acomodação do agente público e de que a flexibilização da estabilidade é um mecanismo de coerção que irá aumentar a produtividade no trabalho do servidor público (BERGUE, 2020).

Para Bergue (2020), tendo em vista que as pessoas possuem necessidades distintas e objetivos particulares em relação à vida e ao trabalho, com o auxílio das abordagens da teoria comportamental, cabe ao gestor desenvolver a capacidade de identificá-los. Percebendo as necessidades e objetivos dos trabalhadores, o gestor poderá aplicar os mecanismos de gestão, como as políticas e ações de gestão de pessoas, que irão direcionar a ação do trabalhador para os objetivos organizacionais, de forma que se convirjam os objetivos de ambos, minimizando assim os conflitos entre empregados e organização (BERGUE, 2020).

Longo (2007) ressalta que estudos de Cooper (2003) e Pallez (2003) apontaram o efeito do fator de reconhecimento social na motivação do trabalhador, sendo que, há mais de um século, existe no imaginário popular de diversos países a imagem do servidor público como um trabalhador acomodado e desmotivado (FRANÇA, 1994). Assim, o autor explica que a falta de prestígio social por sua imagem de trabalhador acomodado agiria desmotivando o servidor público, corroborando para a manutenção do comportamento e, conseqüentemente, de sua imagem negativa, criando um ciclo vicioso.

Longo (2007) entende que a associação que o prestígio social influencia a percepção do significado de trabalho pelo indivíduo, podendo agir sobre a motivação do trabalhador. Todavia, a relação, de que a implantação das reformas administrativas gerencialistas, inspiradas na “nova gestão pública”, gerou a crise de desmotivação dos servidores públicos e a necessidade da recuperação do impulso ético do serviço público não parece plausível para o autor (LONGO, 2007).

A imagem do servidor público como trabalhador desmotivado, para Longo (2007), é muito anterior à realização das reformas administrativas gerencialistas, sendo que a imagem do servidor público com grande impulso ético e reconhecido socialmente como elite é que provavelmente nunca chegou a se consolidar. Para o autor, a motivação dos servidores públicos deve ser administrada por meio de mecanismos de gestão.

Longo (2007) expõe que, para se alcançar um novo profissionalismo público, os valores éticos do serviço público devem ser desenvolvidos e reforçados por meio de mecanismos como o combate a corrupção e a consolidação dos valores próprios do serviço público em novos tipos de instituições, não havendo ligação direta com a motivação do servidor público. A construção de uma infraestrutura ética (VILLORIA, 2000, *apud* LONGO, 2007) envolveria a atuação em diferentes áreas: “o desenvolvimento legislativo, a transparência e o impulso de uma sociedade civil ativa e vigilante, os sistemas de controle interno e externo, os códigos de conduta e o ensino da ética administrativa” (LONGO, 2007, p. 222).

2.2.7 Desempenho do servidor público

Fischer (2002) aponta que o resultado de uma organização está sujeito, em maior ou menor medida, ao desempenho humano. Dessa forma, segundo o autor, os distintos modelos de gestão de pessoas são utilizados para moldar o comportamento dos indivíduos de acordo com as necessidades específicas da organização, sendo influenciado por fatores internos e externos a ela. Tais modelos giram em torno de conceitos-chave, que irão conduzir a atuação organizacional, de acordo com o momento histórico vivenciado, e construir a identidade da organização.

Varzoni e Amorim (2021) apresentam distintos modelos de gestão de pessoas que pretendem atuar sobre o desempenho do trabalhador na organização. Segundo os autores, o modelo de Arthur (1992,1994) está fundamentado nos sistemas de controle e de comprometimento. O desempenho humano nesse modelo é medido no sistema de controle, sendo fundamental o papel do gestor nesse quesito, uma vez que é o responsável por determinar os padrões de desempenho dos empregados, assim como avaliar os resultados deles. São essas condições que irão possibilitar o monitoramento do comportamento dos trabalhadores, permitindo a compensação de tal comportamento ou dos resultados oriundos desse (ARTHUR, 1992, 1994 *apud* VARZONI; AMORIM, 2021),

O modelo de gestão de pessoas de Lepak e Snell (1999, 2002), segundo Varzoni e Amorim (2021), apresenta quatro configurações: comprometimento, o desempenho humano é auferido pelas habilidades e competências do indivíduo,

sendo a avaliação desse orientada pelo desenvolvimento e pelo *feedback*; produtividade, foca desempenho humano orientado por resultados e auferido por avaliação de desempenho; conformidade, utiliza da avaliação de desempenho para verificar se o desempenho humano está alinhado com as regras, regulamentos, procedimentos e resultados da organização, e colaboração, orientado para a troca de informações e enrobustecimento das relações e das alianças.

Nas organizações do setor público, segundo Schikmann (2010), o adequado desempenho ainda não está vinculado à realização do trabalho e aos mecanismos de remuneração. Essa desvinculação do desempenho reflete nas políticas de desenvolvimento profissional dos servidores públicos. A autora explica que embora não exista um regramento que pode ser denominado como “política de gestão de pessoas” no setor público brasileiro, a legislação de pessoal existente, principalmente a de plano de carreira, pode gerar a acomodação do servidor, uma vez que se baseiam em outros critérios prioritários, como tempo de serviço para progressão e promoção. Tentativas de alinhar desempenho e resultados ainda são esporádicas, reforçam Rodrigues, Reis Neto e Gonçalves Filho (2014).

Bergue (2020) expõe que o modo como as carreiras são formatadas, com a remuneração aumentando por nível de classe, não estimula o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores públicos, fugindo assim do seu propósito. Schikmann (2010) esclarece que a gestão no setor público não ocorre de forma alinhada, por exemplo, o sistema de gratificação é utilizado para compensação salarial quando não há possibilidade de aumento, o recrutamento e seleção é baseado em cargos descritos de forma genérica na legislação e não em competências. Dessa forma, para a autora, a realidade do setor público, mesmo com as alterações realizadas na estrutura das organizações com unidades com funções de gestão de pessoas, representa muito mais um modelo de “departamento de pessoal” do que de gestão estratégica de pessoas.

Bergue (2020) explica que uma leitura superficial do inciso II, do art. 37, da CR/88, poderia levar a uma interpretação da impossibilidade na existência do sistema de carreiras no setor público. Segundo o autor, o concurso público como forma de seleção para investidura no cargo impediria a “promoção” de um servidor já pertencente o quadro de pessoal, pois essa deveria ocorrer por meio de certame público em “igualdades de condições” com os concorrentes externos, que

provavelmente são preparados para fazer o certame em sua forma característica. Em geral, os concursos públicos não levam em consideração a expertise profissional, sendo elaborados de uma forma que fica restrita ao conteúdo programático formal, sem refletir a realidade do trabalho (BERGUE, 2020).

Bergue (2020) aponta que o desafio do gestor público é, em meio às restrições constitucionais e legais, criar um desenho de carreira que permita a realização pessoal e profissional do servidor público nos ambientes internos e externos ao trabalho. O autor sugere que a realização pessoal pode ser estimulada com retribuição pecuniária, que permite a satisfação de necessidades no ambiente externo, e a profissional pela satisfação das atividades desempenhadas no trabalho, ambiente interno (BERGUE, 2020).

Para Bergue (2020), há elementos culturais que retardam o desenvolvimento organizacional, como a crença de que os servidores públicos são avessos ao desenvolvimento profissional e pessoal, e cabe à gestão neutralizá-los para que os objetivos institucionais sejam alcançados. Assim, a estabilidade tem sido associada a um baixo desenvolvimento profissional, uma vez que o sistema de carreiras posto, que é baseado mais em outros critérios, como tempo de serviço, do que no desempenho do servidor público, geraria a acomodação da burocracia pública.

A avaliação de desempenho é um sistema da gestão do desempenho que busca identificar o nível de desempenho do indivíduo. A gestão do desempenho é formada pelas atividades que visam elevar o desempenho individual e, por conseguinte, o desempenho organizacional (DENISI, 2000 *apud* ODELIUS, 2010).

De acordo com Odélius (2010), o desempenho individual pode ser majorado de duas formas: por meio de *feedback* que possibilite o desenvolvimento das capacidades do trabalhador e por meio de decisões administrativas que vinculem o desempenho às punições, como a demissão, assim como às recompensas, como o pagamento de gratificações ou concessão de promoção.

Oliveira *et al.* (2021) apontam que a estabilidade, ao garantir benefícios individuais, prejudica o desempenho das funções dos servidores públicos, uma vez que o desassocia da punição da demissão. Os autores apontam que a avaliação de desempenho flexibiliza a estabilidade ao mesmo tempo em que garante a segurança no emprego e impede a acomodação.

A avaliação de desempenho no modelo de Gestão de Competências, segundo Schikmann (2010), busca verificar as competências que o servidor público possui, assim como as competências necessárias para o alcance dos resultados, de forma que se possa identificar o *gap* existente entre elas. Assim, segundo a autora, as práticas e políticas de gestão de pessoas organizacionais poderão ser direcionadas para atuar sobre esse *gap*, de forma que cada vez mais o servidor tenha as competências de interesse organizacional desenvolvidas de forma plena.

Longo (2007) explica que as reformas administrativas de ideologia gerencial associavam, como ainda associam, o desempenho do servidor público à baixa qualidade dos serviços públicos. Segundo o autor, as reformas administrativas ou das funções públicas nos países da OCDE na década de 1990 foram impulsionadas pela crise fiscal e pelo aumento da demanda por serviços públicos em maior quantidade e qualidade.

Para Longo (2007), as mudanças propostas pelas reformas administrativas nos países da OCDE seguiram duas grandes orientações: a busca de eficiência máxima, influenciada pela teoria econômica do *Public Choice* e pelos ideais políticos da “nova direita”; e a implementação de um serviço público orientado para a qualidade do serviço prestado, fundamentado no cidadão como cliente e na receptividade da administração pública. Nesse contexto, segundo Longo (2007), a estabilidade do servidor público foi, então, considerada uma segurança excessiva e associada à baixa qualidade da gestão pública dos recursos humanos e, conseqüentemente, dos serviços públicos, sendo necessárias, portanto, a sua externalização e a sua privatização.

2.3 As reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro

Autores como Abrucio e Loureiro (2018), Secchi *et al.* (2021) e Setti (2011), afirmam que a administração pública brasileira vivenciou três modelos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. Esses autores enumeram pelo menos quatro marcos históricos de reformas administrativas no Brasil: 1º) 1930 - criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – modelo burocrático; 2º) 1967 - edição do Decreto-Lei nº 200 – Reforma Administrativa – modelo gerencial;

3º) 1988 - promulgação da Constituição da República – modelo burocrático; e 4º) 1995 - criação do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) – modelo gerencial.

É importante esclarecer que os modelos de gestão da administração pública não tiveram transições lineares no tempo, nem ocasionaram rupturas. O modelo burocrático, que originalmente deveria substituir o modelo patrimonial, não chegou a se consolidar totalmente. O modelo gerencial, que deveria suprir o modelo burocrático, também não se implantou integralmente. E novamente tiveram tentativas de implantação dos modelos burocrático e gerencial. O processo foi incremental em relação aos modelos burocrático e gerencial, adquirindo características de ambos os modelos ao longo do tempo, sendo que resquícios do modelo patrimonialista nunca deixaram de existir.

O Brasil, desde a implantação do regime republicano de governo em 1889, passou por diversos modelos de Administração Pública e constituições. Em 2020, data da última proposição de reforma administrativa, pode-se dizer que ainda há a convivência de características dos modelos de administração pública patrimonialista, burocrático e gerencial. Entretanto, as características do modelo patrimonialista, da confusão do patrimônio público com o privado, traduzidas em práticas como a corrupção e o nepotismo, não têm sido mais toleradas, uma vez que são incompatíveis com o Estado Democrático de Direito em vigor no país, ressaltam Cavalcante e Silva (2020).

Para Capobianco *et al.* (2013), o caminho adotado pelo Brasil rumo à modernização do Estado foi pela tentativa de substituição do modelo patrimonialista pelo modelo burocrático, sendo as reformas administrativas os meios de se alcançar tal evolução. Todavia, os discursos de ruptura drástica pregados nas reformas administrativas, ou tentativas de modernização, não se confirmaram na realidade.

Moura (2014), ao estudar o discurso e a prática de recursos humanos no setor público federal brasileiro, concluiu que há pouca relação entre eles, sendo necessário o desenvolvimento de modelos de gestão que considerem as condições reais de trabalho dos servidores públicos para que a gestão de pessoas seja eficaz.

Os resultados sugerem que enquanto o discurso representa um ideal a ser alcançado, com aspirações elevadas, baseado nas expectativas da

sociedade por políticas públicas eficazes e serviços públicos de qualidade, as instituições apresentam restrições relacionadas ao seu quadro de pessoal e a sua dinâmica interna que limitam a capacidade organizacional, refletindo em práticas insatisfatórias. Questões internas, como a ausência de uma gestão estratégica e uma equipe de RH pouco qualificada, assim como a herança histórico-cultural das organizações e as peculiaridades do setor público impactam nas práticas, nos resultados e na discrepância entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos no setor público federal. Implementar novos modelos de gestão de RH sem considerar que essas condições existem e que devem ser tratadas só vai contribuir para a permanência de práticas tradicionais e ineficazes e impedir que de fato se aplique uma gestão estratégica de recursos humanos no setor público federal (MOURA, 2014, p. 296/297).

Cheibub (2000) explana que as reformas administrativas promovidas pelos governos, sob o discurso da reforma do Estado, visando o ajuste fiscal das contas públicas e a profissionalização dos serviços públicos, têm consequências diretas na política de pessoal e salarial no setor público. O autor alerta que, apesar de haver o direito de associação sindical e de greve para os servidores públicos, não há o direito de negociação coletiva. Essa situação contribui para aumentar o arbítrio do administrador público, o que deixa a relação de trabalho no setor público dependente dos interesses políticos e das alianças que os sustentam.

Capobianco *et al.* (2013) esclarecem que o patrimonialismo no Brasil ainda permanece, tornando difícil a eliminação de antigas práticas que deveriam estar em desuso. Essa circunstância impede o avanço na quantidade e na qualidade dos serviços públicos. Entretanto, para os autores, há que se reconhecer que houve evolução na administração pública brasileira devido às reformas administrativas realizadas a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, apesar das disfunções observadas em paralelo

Secchi (2009) aclara que reforma da administração pública deve envolver mudança nas políticas públicas de gestão e no desenho organizacional, embasada em justificativas coerentes e retórica, comumente alinhada aos princípios de eficiência, *accountability* e flexibilidade. A organização pública reformada deveria mudar suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica. O modelo burocrático weberiano nas últimas décadas vem sendo desafiados pelos outros modelos da administração pública gerencial (APG), do governo empreendedor (GE) e da governança pública (GP) em uma nova onda global de reformas da administração pública (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) alerta que novos modelos organizacionais ainda apresentam características do modelo burocrático de Weber, como a ênfase no controle, e não podem ser considerados modelos de ruptura. Também há a utilização de reformas administrativas como “políticas simbólicas de mero valor retórico”, nas quais os atores políticos utilizam das reformas como instrumentos para manejar a opinião popular sobre organizações públicas e autopromoção, entretanto não entregam resultados concretos (SECCHI, 2009, p. 365).

Dessa forma, para Secchi (2009), no lugar de se falar em reforma administrativa, em ruptura de modelo organizacional da administração pública, deveria se falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. O processo seria cumulativo porque dentro de uma mesma organização pode coexistir características do modelo burocrático, APG, GE e GP, até mesmo valores patrimonialistas pré-burocráticos (SECCHI, 2009).

Para Paula (2005), existem dois projetos políticos de modelo de gestão pública em desenvolvimento e disputa no Brasil. Para a autora, o primeiro projeto, o modelo de administração pública gerencial, iniciado em 1990 no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apresentou falhas em relação ao desenvolvimento social e econômico. O segundo projeto, o modelo de administração pública societal (gestão social), ainda se encontra em desenvolvimento. Esse novo modelo é fundamentado em experiências alternativas de gestão pública, como orçamento participativo e conselhos gestores, e tem origem no ideário de movimentos contra ditadura militar e de redemocratização³ (PAULA, 2005).

Paula (2005) elucida que o modelo societal era esperado de sua implantação com o governo de esquerda de Lula, mas o que se observou foi a adoção de práticas gerenciais na esfera social. Para a autora, a administração pública, por ter uma lógica própria, requer o desenvolvimento de técnicas de gestão apropriadas e formação específica para os gestores públicos. O desafio é humanizar a gestão e manter o caráter crítico das ciências sociais ao combinar administração e política em um modelo de gestão (PAULA, 2005).

³ O movimento que vinha desenvolvendo o modelo de administração pública societal, buscando uma maior participação da sociedade, perdeu força no atual governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que busca novamente a implementação do modelo de administração pública gerencial, iniciada nos anos 1990, como se percebe pela análise da PEC nº 32/2020.

Paula (2005) explana que a “Nova Administração Pública” que o movimento gerencialista pretendia fundar, rótulo disputado há muito tempo por diversas vertentes, ainda está em construção e assim irá permanecer enquanto a democracia viver. A construção da administração pública em uma democracia é contínua, uma vez que deve se orientar pelas necessidades dos cidadãos em um determinado tempo, evitando abordagens normativas. A teoria das organizações deveria se submeter à teoria do desenvolvimento humano (PAULA, 2005).

Filgueiras (2018) reconhece que houve no Brasil a tentativa de implantação de três tipos de modelos ideais de organização do Estado: patrimonialista; modelo burocrático weberiano; e o modelo gerencialista (*New Public Management*). Todavia, a realidade é complexa e apresenta desafios à implementação de modelos teóricos. O autor propõe a adoção do modelo de gestão democrática, uma vez que falhas na gestão e presença da corrupção geraram uma crise de legitimidade do governo gerencial e a descrença em sua capacidade de entregar políticas e serviços públicos de qualidade (FILGUEIRAS, 2018).

Para Filgueiras (2018), é necessário ir além do gerencial e trazer para o centro do debate sobre administração pública e suas reformas o tema da legitimidade do governo e da máquina estatal, refletindo sobre as condições do regime democrático, relações de poder e estrutura institucional. O cidadão deve ser visto como um ser possuidor de direitos e deveres dentro da democracia e não como um cliente que consome serviços. A ação governamental deve ser dotada de qualidade, observando os valores plurais da sociedade democrática e associando participação, capacidade estatal, transparência e *accountability* para fortalecer a máquina estatal. Esse fortalecimento somente ocorrerá por meio da atuação de servidores públicos no planejamento, implantação, monitoramento e avaliação do acréscimo de valores públicos à ação do Estado (FILGUEIRAS, 2018).

Capobianco *et al.* (2013) ressaltam que faltaram as condições necessárias para a operacionalização das reformas, uma vez que os proponentes dessas se preocupam tanto em fazer um discurso inflamado contra o antecessor, e, por isso, acabam por ignorar a realidade e promover a mudança apenas nos planos do “palanque” e tático, talvez no nível estratégico. Os autores afirmam que as reformas administrativas costumam destacar a importância dos administradores públicos e, ocasionalmente, inserem a sociedade civil no processo de mudança. Em relação aos

servidores públicos, que são a grande maioria do quadro de pessoal e que formam a administração pública, comumente é atribuído o papel de “resistência à mudança”, e, por isso, são excluídos da elaboração da reforma e do processo de mudança, não possuindo voz ativa, assim como os cidadãos, que são os destinatários dos serviços públicos, não possuem (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

Capobiango *et al.* (2013) acreditam que o caminho para reforma da administração pública deve se iniciar pela transformação dos indivíduos que compõe o subsistema dos liderados, os servidores públicos e cidadãos, e não pelo subsistema dos líderes, paternalista. Os liderados são colocados na posição de “expectador”, de “evitar conflito”, pelo sistema dominante e acabam por não exercer a cidadania e transferir a responsabilidade para os líderes, contribuindo para a manutenção da concentração do poder nas mãos de poucos e das práticas personalistas (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

Para Capobiango *et al.* (2013), a administração pública brasileira evoluiu ao adotar a meritocracia do modelo burocrático de Weber e o foco em resultados, ao invés de processos, do modelo gerencial. Entretanto, falta ainda a adoção da inclusão da sociedade civil no processo de cogestão do serviço público, defendido pelo modelo do novo serviço público, para a efetivação de um governo democrático (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

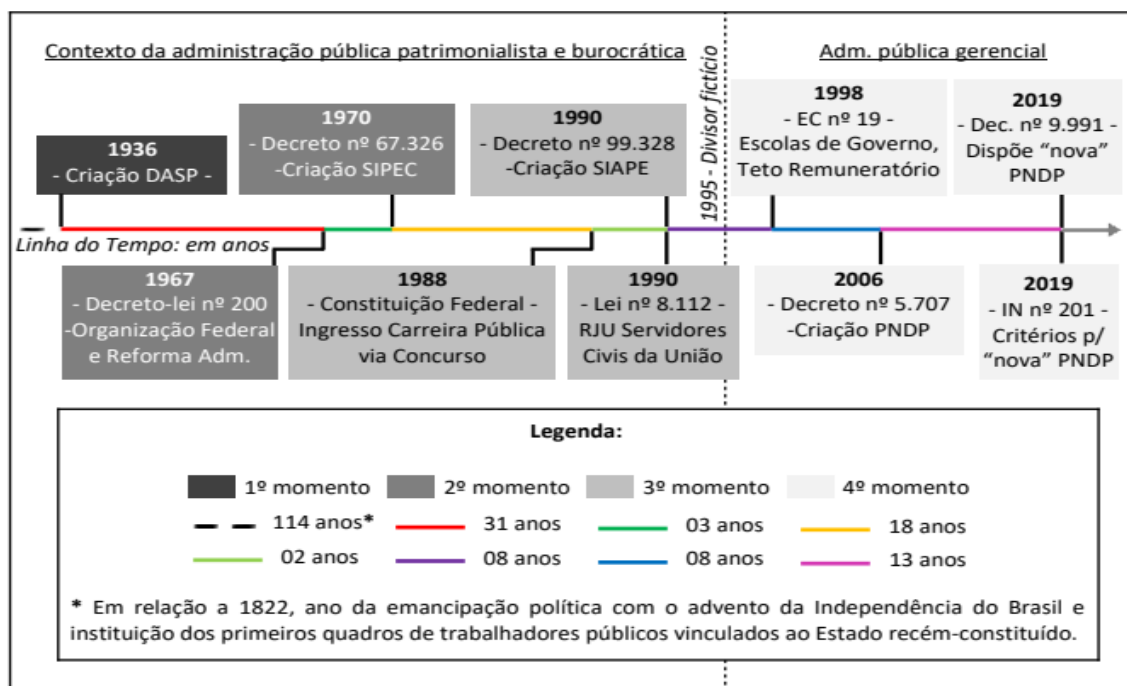
Para Capobiango *et al.* (2013), na trajetória da modernização da administração pública brasileira houve a tentativa da substituição do modelo patrimonialista pelo modelo burocrático, que pôde ser observada no intuito de se eliminar práticas que não deveriam mais existir em estado democrático. Todavia, Abrucio (2020) realiza uma crítica em relação ao caráter “etapista” do PDRAE, que apresenta a evolução histórica dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial em forma de etapas.

Abrucio (2020) esclarece que a visão “etapista” é irrealista, sem comprovação científica, informando que estudos que avaliaram reformas administrativas comprovam que o processo de mudança não é uma ruptura e sim incremental. Daí há um certo paradoxo entre a visão “etapista” do plano (evolução dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial em etapas) e a reconstrução da burocracia federal como estrutura organizacional e de pessoal. A administração pública é

complexa e a realidade nacional apresenta muitas especificidades, o que não dialoga com a visão simplista de etapas (ABRUCIO, 2020).

Para fins desta dissertação, buscou-se descrever uma breve evolução das reformas administrativas por períodos consagrados na literatura consultada, que podem também ser considerados, segundo Oliveira (2021), como momentos de evolução histórica da gestão de pessoas. Para fins de sistematização teórica, apresenta-se na Figura 2 as reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro.

Figura 2 - As reformas administrativas no Brasil e os momentos de evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro



Fonte: Oliveira, 2021, p.30.

2.3.1 Período colonial/imperial - 1808/1822 – modelo patrimonialista

A administração pública e sua burocracia nascem verdadeiramente com a formação do Estado brasileiro a partir da Proclamação da Independência do país de Portugal em 1822. Entretanto, é fundamental estudar o período anterior de colonização portuguesa para entender como elas se fundaram. No período colonial

havia duas formas de comando do ponto de vista administrativo: centralização das atividades administrativas por parte da metrópole com excesso de regras e descentralização com comando local patrimonialista (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; CARVALHO, 2011; OLIVEIRA, 2021).

Em 1808, a vinda da família real para o Brasil gerou a necessidade da criação de instituições, que podem ser consideradas o alicerce do Estado nacional originado com a Proclamação da Independência. A mudança em relação ao papel do Estado e da burocracia brasileira pode ser atribuída ao marquês de Pombal, que formou lideranças político-administrativas para atuar como alta burocracia na colônia, originando uma nova elite brasileira, que se articulou em prol da independência e da criação da nação e atuou estrategicamente em diversos momentos da história brasileira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; CARVALHO, 2011; OLIVEIRA, 2021).

Em relação ao período imperial, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam duas funções da burocracia brasileira: estabelecimento das diretrizes principais, influenciando autoridades ou atuando como burocrata; e distribuição de empregos públicos visando apoio político e social, originando aqui o fenômeno da patronagem. Os cargos eram classificados de forma precária, sem uma nítida distribuição de atribuições. As carreiras não eram estruturadas de maneira adequada e não havia aposentadoria de forma generalizada. Os primeiros servidores públicos organizados em moldes profissionais foram os agentes do fisco, os magistrados e os militares.

A alta burocracia era selecionada meritocraticamente, visando o intelecto e um saber generalista, mas não havia a institucionalização do sistema de mérito, visto que as nomeações e promoções não eram vinculadas à competência técnica. Não se utilizava concurso público como seleção e sim relações sociais para indicação do burocrata, enquanto os demais servidores públicos eram contratados devido às suas relações pessoais de apadrinhamento (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; CARVALHO, 2011; MOTTA, 2007; OLIVEIRA, 2021).

O início do período republicano é marcado por um enfraquecimento do Estado brasileiro e fortalecimento do coronelismo e eleições fraudulentas, permanecendo o modelo de patronagem. O “serviço público era a vocação de todos”, segundo Joaquim Nabuco, gerando essa dualidade de mérito e patronagem na burocracia estatal brasileira. As Forças Armadas e o Itamaraty foram a exceção desse período,

formando duas burocracias profissionais, que não só serviram de inspiração como possibilitaram o surgimento da administração moderna dos anos 1930 (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; CARVALHO, 2011; MOTTA, 2007; OLIVEIRA, 2021).

2.3.2 Primeira reforma administrativa - 1935 – modelo burocrático

Na década de 1930 tem-se o primeiro momento de evolução histórica na gestão de pessoas no Brasil, segundo Oliveira (2021), no qual há a busca pela construção de um serviço público profissional de maneira efetiva. Em 1935, houve a tentativa da implementação do modelo burocrático de administração pública pela reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes no governo federal brasileiro. Tal reforma almejava uma burocracia weberiana fundamentada no princípio do mérito profissional em substituição ao modelo patrimonialista vigente, apresentando resquícios monárquicos, da confusão do patrimônio público com o privado, do apadrinhamento permanente dentro das instituições públicas (AMARAL, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2001; CARVALHO *et al.*, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

Pode-se atribuir três razões pelas quais o modelo de administração pública do governo Getúlio Vargas iniciou uma nova era : 1) expandiu o papel do Estado, que passou a intervir nas áreas econômica e social em prol de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista; 2) criou uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia, valorizando a instituição e objetivos do Estado; e 3) criou uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, com objetivo de elaborar políticas públicas em grande quantidade. Esse movimento teve como referência, em 1936, a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que posteriormente, em 1938, originou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ: 2010; AMARAL, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2001; CARVALHO *et al.*, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público é considerado o marco institucional da profissionalização da burocracia brasileira, que a partir dessa reforma administrativa, a primeira do século XX, passou a se aproximar ao “tipo ideal weberiano de burocracia”. A seleção para o cargo público deveria se dar mediante

concurso público. Houve a estruturação do quadro de pessoal, sistematização e classificação de cargos, organizados em carreiras meritocráticas. Todavia, o sistema de ingresso via apadrinhamento político se manteve em paralelo. Esse sistema ficou conhecido como modelo híbrido de carreiras de servidores (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; AMARAL, 2006; BRESSER PEREIRA, 2001; CARVALHO *et al.*, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

O modelo *daspiano*, entretanto, foi enfraquecido ao longo dos anos, com, praticamente, uma administração paralela durante do governo de Juscelino Kubitscheck. Assim, a burocracia “weberiana” foi introduzida, mas o modelo burocrático de carreiras não chegou a se consolidar totalmente. Dessa forma, já se almejava uma nova reforma administrativa, uma vez que ainda havia vestígios patrimonialistas / clientelistas na administração pública federal. Houve algumas tentativas reformistas no governo de João Goulart, porém foi no governo militar, após o Golpe de 1964, que a Administração Pública voltou a ser aperfeiçoada (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ: 2010; AMARAL, 2006; BRESSER PEREIRA, 2001; CARVALHO *et al.*, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

2.3.3 Segunda reforma administrativa - 1967 – modelo gerencial

O marco institucional da segunda reforma administrativa brasileira do século XX, ou segundo momento de evolução histórica na gestão de pessoas no Brasil, de acordo com Oliveira (2021), foi a edição do Decreto-lei nº 200/1967. A norma, visando a flexibilização da Administração Pública, instituiu novas normas sobre o serviço público civil, a divisão da administração em direta e indireta e a descentralização administrativa, com a previsão da utilização de instrumentos de planejamento para coordenar e controlar as unidades descentralizadas. A estrutura institucional federal foi reproduzida nos outros entes federativos. O período militar foi marcado pela expansão do Estado brasileiro, principalmente da administração indireta, aumentando o tamanho e o poder de intervenção desse como jamais visto na história brasileira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) foi criado pelo Decreto nº 67.326 em 1970 e promoveu a organização do quadro de pessoal do

governo federal, possuindo as funções de classificação e redistribuição dos cargos e empregos, de recrutamento e seleção, de cadastro e lotação, de aperfeiçoamento de servidores e de legislação de pessoal das coordenações gerais de recursos humanos dos ministérios e dos departamentos de recursos humanos das autarquias e fundações, estando em vigor até os dias atuais. Também houve a criação ou fortalecimento de carreiras, a fundação de novos órgãos com foco no mérito e na profissionalização, o reforço de mecanismos de planejamento com aperfeiçoamento das informações sobre o país, e a expansão, institucionalização e nacionalização de várias políticas públicas em distintas áreas como habitação, saneamento e educação (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CARVALHO *et al.*, 2009; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

Para Amaral (2006), o Decreto Lei nº 200/1967 previu uma burocracia weberiana. Todavia, atribui-se à reforma administrativa de 1967, comandada por Amaral Peixoto e inspirada por ideias de Hélio Beltrão, a primeira tentativa de implantação do modelo gerencial, tendo em vista seu caráter descentralizador, que visava a superação da rigidez burocrática. O regime militar não promoveu a burocracia civil forte desejada pela Reforma Administrativa de 1935, uma vez que contratou administradores dos escalões superiores por meio de empresas estatais de forma temporária, ao invés de criar carreiras de administradores públicos selecionados por concurso público, assim como utilizou empregados celetistas nas unidades descentralizadas.

Essa prática contribuiu para a permanência das práticas patrimonialistas e fisiológicas na Administração Pública federal brasileira, que foram combatidas no processo de redemocratização. Em uma tentativa de aprimorar a capacitação da alta burocracia brasileira, em 1986, o enfraquecido DASP foi extinto, sendo criada em seu lugar a Secretaria de Administração Pública (SEDAP), vinculada à Presidência da República, e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (ABRUCIO, 2007; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; 2001; OLIVEIRA, 2021).

2.3.4 Terceira reforma administrativa - 1988 – modelo burocrático

Com o fim do regime militar, iniciou-se a recente reforma do Estado brasileiro, que buscou corrigir os erros dos militares no passado ao invés de se voltar em criar

um modelo de Estado focado nos desafios do presente e futuro. A Constituição brasileira vigente foi promulgada em 1988, após o período do regime militar, e pode ser considerada a 3ª Reforma Administrativa ou, nos termos de Oliveira (2021), o terceiro momento de evolução histórica na gestão de pessoas no Brasil (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; ABRUCIO, 2007; AMARAL, 2006; BRASIL, 1988; 1995; BRESSER PEREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2021).

Dessa forma, a Constituição de 1988 atribuiu à organização do Estado brasileiro características do modelo de administração pública burocrático weberiano, visando proteger o regime democrático por meio da garantia de direitos, assim como evitar as práticas patrimonialistas e fisiológicas nas instituições públicas. Nela também se estipulou como ocorre a atuação estatal e quais os serviços públicos devem ser prestados pela burocracia, estabelecendo as suas características. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; ABRUCIO, 2007; AMARAL, 2006; BRASIL, 1988; 1995; BRESSER PEREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2021).

Em relação aos avanços trazidos pela Constituição de 1988, três aspectos merecem ser destacados: a democratização do Estado, com fortalecimento do controle externo, aumento da transparência e previsão de instrumentos de participação popular; a descentralização das políticas; e a profissionalização meritocrática da burocracia, com a consignação do princípio do concurso público universalizado, previsão de planos de carreira e garantia do direito de greve aos servidores. Foi com a promulgação da Constituição da República de 1988 que se iniciaram as mudanças profundas, havendo na carta magna um capítulo dedicado à Administração Pública, algo inédito das constituições brasileiras até então (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; ABRUCIO, 2007; AMARAL, 2006; BRASIL, 1988; 1995; BRESSER PEREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2021).

A Carta Magna estabeleceu originalmente como características gerais da burocracia pública brasileira a seleção por concurso público de provas ou de provas e títulos, a investidura em cargo de provimento efetivo, a estabilidade após dois anos de efetivo exercício, o regime jurídico único e a organização em planos de carreira. (BRASIL, 1988). Pretendia-se, por meio desses institutos, garantir a profissionalização e a impessoalidade na prestação dos serviços públicos e na proteção dos direitos garantidos pela Constituição (BRASIL, 1995). A CR/88 ampliou muito a oferta de serviços e a proteção de direitos, o que conseqüentemente levaria

a uma ampliação da máquina estatal e do quadro de pessoal no intuito de realizar as novas atividades de competência do Estado (BRASIL, 1995).

De forma excepcional, foi prevista uma burocracia temporária, sem direito à estabilidade, em três circunstâncias: da nomeação para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração; do exercício de mandato eletivo; e da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (BRASIL, 1988). Em relação aos cargos de provimento em comissão, permaneceu, portanto, certa liberdade para seu provimento. Todavia, em sua maioria foram ocupados por servidores efetivos, pertencentes à burocracia permanente (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; ABRUCIO, 2007; AMARAL, 2006; BRASIL, 1995; BRESSER PEREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2021).

Em 1990, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) é instituído pelo Decreto nº 99.328, para controle da folha de pagamento e informações de todos os servidores civis e militares, estatutário e celetista, da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas, assim como é editada a Lei nº 8.112/90, dispondo sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essas normas reduziram a flexibilidade operacional das entidades da Administração Indireta, uma vez que submetidas às mesmas regras e sistema operacional dos órgãos da Administração Direta (BRASIL, 1990a; 1990b; CARVALHO *et al.*, 2009; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

Em relação à gestão de pessoas, a despeito do investimento em sistemas informatizados de informações gerenciais, não se verificou no período o desenvolvimento de políticas de treinamento e desenvolvimento e remuneração e incentivos dos servidores públicos. O incentivo existente era o recebimento de gratificação pela ocupação de função de direção, coordenação ou assessoria. Havia uma política de remuneração distorcida: uma grande quantidade de servidores em cargos operacionais recebendo média salarial maior do que a média do setor privado e uma pequena quantidade de servidores em cargos de nível superior recebendo média salarial menor do que a média do setor privado. Não havia carreiras específicas compondo o quadro de pessoal do setor público, que estava concentrado em atividades operacionais (BRASIL, 1995; MARCONI, 2003; OLIVEIRA, 2021; PIRES *et al.*, 2005).

A Constituição de 1988, para alguns autores, por meio da criação do regime jurídico único, assim como da obrigatoriedade do concurso público, que tinha como objetivo evitar o clientelismo político e o nepotismo na ocupação de cargos públicos, acabou aumentando o corporativismo estatal e enrijecendo excessivamente a burocracia brasileira, distanciando ainda mais o funcionalismo da população, ao invés de criar servidores públicos de acordo com a concepção original do termo. Essa conjuntura, somada ao cenário da época de crise fiscal, contribuiu para o fortalecimento de duas ideias equivocadas no debate público: da defesa do estado mínimo e do conceito de marajás, transformando o servidor público na causa dos problemas do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; ABRUCIO, 2007; AMARAL, 2006; BRASIL, 1988; 1995; BRESSER PEREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2021).

2.3.5 Quarta reforma administrativa - 1995 – modelo gerencial

Em 1995, houve a então chamada reforma gerencial, uma vez que a Constituição de 1988 não conseguiu resolver todos os problemas da Administração Pública, sendo a culpa dos problemas do país atribuída aos marajás e à necessidade de um estado mínimo no Governo de Fernando Collor. O citado governo, ao tentar resolver tais problemas, desfez diversos setores e políticas públicas, reduzindo atividades essenciais do estado e perseguindo servidores públicos, causando uma nova crise (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O período entre a segunda metade da década de 1990 e as primeiras décadas do século XXI é considerado por Oliveira (2021) como o quarto momento de evolução histórica da gestão de pessoas na administração pública federal brasileira. A Quarta Reforma Administrativa, em relação à gestão de pessoas, criticava a CR/88 ao apontar que a Carta Magna estendeu as regras burocráticas rígidas do Núcleo Estratégico do Estado para todos os servidores públicos civis da administração direta e das autarquias e fundações da administração indireta (BRASIL, 1995).

Dessa forma, segundo o alegado pela reforma, houve a generalização do regime jurídico único, da seleção por concurso público, da estabilidade e da aposentadoria integral, restringindo a autonomia dessas organizações. Cabe ressaltar que modelo rígido semelhante foi adotado nas empresas públicas (BRASIL, 1995). Para tentar minimizar tal condição, o Governo de Itamar Franco (1992-1994)

realizou alguns diagnósticos e, em 1995, foi lançado no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado, do Ministério da Administração e Reforma do Estado, liderado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (BRASIL, 1995).

O ministro Bresser-Pereira no governo de Fernando Henrique iniciou a reforma administrativa fundamentada nos princípios da nova gestão pública, realizando ações buscando uma reorganização administrativa, melhorando as informações governamentais, fortalecendo as carreiras de Estado, abrindo concursos públicos e promovendo capacitações dos servidores por meio da revitalizada ENAP. Uma importante contribuição de Bresser foi a visão da gestão focada na melhoria do desempenho do setor público a partir de uma Administração orientada por resultados, ou modelo gerencial (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Junquilha (2002) explica que a Reforma Administrativa de 1995 tinha como um de seus objetivos substituir o “administrador burocrático” pelo “novo gerente”. Entretanto, o autor, ao pesquisar o gestor público em organizações brasileiras, percebeu a existência do perfil do “gerente caboclo”, que apresenta um perfil híbrido do “gerente burocrata” e do “gerente orgânico”. O “gerente caboclo” se adapta à “subjetividade” do mundo real das organizações públicas, que ocorre devido às práticas sociais e à cultura nacional. A generalização do “administrador burocrático” como prejudicial ao serviço público e a adoção do “novo gerente” como solução são caminhos perigosos, uma vez que o novo perfil de gerente proposto pode ser muito distante da realidade, assim como pode não fazer sentido para os atores organizacionais (JUNQUILHO, 2002).

Reis (2014) analisou a implantação do PDRAE no Brasil, a reforma administrativa de 1995, que propunha a substituição do modelo de administração pública burocrático weberiano pelo modelo de administração pública gerencial. À época, o Estado almejava diminuir seu papel e tamanho e alterar sua posição de executor para de regulador em relação ao desenvolvimento do país (REIS, 2014).

Reis (2014) explica que a reforma brasileira de 1995, apesar de se aproximar da visão neoliberal, não acatou todas as recomendações do Consenso de Washington para os países em desenvolvimento e, mesmo focando em resultados do modelo gerencial, apresentou características dos três modelos, patrimonialista, burocrático e gerencial. Houve muitas dificuldades para a implementação do plano,

por exemplo, o fato do MARE, responsável pelo plano, se encontrar no mesmo nível hierárquico dos outros ministérios, gerando conflito na definição de ações prioritárias (REIS, 2014).

O PDRAE foi elaborado com base no modelo de administração pública gerencial, podendo ser considerado, portanto, uma tentativa de substituição do modelo da administração pública burocrática pelo modelo da administração pública gerencial no Brasil (BRASIL, 1995). A Quarta Reforma Administrativa foi inspirada nas práticas internacionais do *New Public Management* (NPM) ocorridas em países como Inglaterra, Nova Zelândia, França, Estados Unidos, Suécia, dentre outros, na década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2017; LEITE, 2019; OLIVEIRA, 2021).

Assim, as práticas ocorridas em países desenvolvidos foram adaptadas à realidade brasileira, com o objetivo de melhorar o desempenho do aparelho de Estado brasileiro (OLIVEIRA, 2021). É importante ressaltar que a introdução de modelos e instrumentos da NPM, de características gerencialistas de contexto empresarial, no setor público brasileiro ocorreu concomitantemente à construção burocrática (LEITE, 2019; OLIVEIRA, 2021).

Por meio da Reforma Administrativa de 1995, o Estado brasileiro iria reduzir seu papel de executor ou prestador direto de serviços públicos, transferindo essa função para a sociedade, oferecendo subsídio para sua realização. O papel do Estado ficaria restrito ao papel de regulação e ao papel de coordenação da prestação de serviços sociais e de infraestrutura, superando assim a rigidez e a ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995).

A Reforma Administrativa de 1995 propunha a adoção do modelo burocrático associado ao modelo gerencial apenas para as carreiras que formam o Núcleo Estratégico, uma vez que as decisões tomadas ali devem ser tomadas com correção e implantadas de forma efetiva. As demais atividades, do setor das atividades exclusivas de Estado e de serviços competitivos ou não exclusivos, assim como as empresas, deveriam ser norteadas apenas pelo modelo gerencial, uma vez que precisam visar a eficiência, ou o atendimento ao cidadão-cliente fundamentado em uma relação ótima entre custo e qualidade (BRASIL, 1995).

De acordo com o PDRAE, o papel do Estado deve se restringir às atividades de formulação, controle e avaliação de políticas públicas que pressupõem o poder

de Estado. As demais atividades devem ser transferidas para outros setores: as atividades auxiliares, por meio da terceirização; as atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado, por meio da privatização, para o setor privado; e as atividades que têm que ser subsidiadas pelo Estado, mas não envolvem seu poder, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, devem transferidas para o serviço público não estatal, por meio da publicização (BRASIL, 1995).

Para Lipsky (2019), a expectativa é que os trabalhadores público e privado apresentem convergência em seus trabalhos, uma vez que as contratações das organizações sem fins lucrativos são realizadas em lógica de conformidade e *accountability*. Dessa forma, para o autor, as diferenças atribuídas aos vínculos estatutário ou privado na prestação dos serviços, ou do atendimento ao cliente, tendem a ser excluídas pelos controles, medidas de desempenho e procedimentos de avaliação organizacional impostos pelo Governo às organizações sem fins lucrativos.

A reforma do aparelho do estado prevista no PDRAE foi planejada para ocorrer por meio de projetos, que seriam conduzidos pelo MARE, mas executados dentro dos ministérios. A gestão de pessoas foi abordada dentro do item relativo a esses projetos, mas dividida em projetos adicionais aos três projetos principais do plano, que era 1) avaliação estrutural, 2) agências autônomas e 3) organizações sociais e publicização (BRASIL, 1995).

Assim, no PDRAE de 1995, a gestão de pessoas no setor público federal brasileiro seria reformada por meio de três projetos adicionais: a) nova política de recursos humanos, que deveria abranger a captação do servidor público, seu desenvolvimento, o desenvolvimento de um sistema remuneratório com incentivos vinculados ao desempenho, a instituição de carreiras compatíveis como o novo papel estatal e a revisão da seguridade social do servidor, com aposentadoria de acordo com princípios do Regime Geral da Previdência Social; b) valorização do servidor para a cidadania, englobando ações que atuem sobre o comportamento da burocracia pública, focando no comportamento ético e desempenho eficiente, para maior satisfação e qualidade de vida do servidor público e prestação de serviços de qualidade para o cidadão orientados pela missão institucional; e c) desenvolvimento de recursos humanos, por meio da instituição de um novo modelo de operação das

áreas de treinamento das escolas de administração pública do Estado, para formar e capacitar os servidores públicos que irão compor uma administração pública ágil e eficiente (BRASIL, 1995).

Em 1997, foi editada “A Nova política de Recursos Humanos” (NPRH), detalhando a nova política de gestão de pessoas advinda da reforma administrativa do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A NPRH propunha, resumidamente, alterações na criação e reestruturação de carreiras e cargos, correção de distorções na remuneração, política de concursos anuais e ações de capacitação (BRASIL, 1997).

A NPRH propunha a existência de carreiras de Estado formadas por servidores públicos estatutários apenas nas atividades principais no Núcleo Estratégico de Estado, e nas atividades exclusivas de Estado. Esse seria o retrato do Estado enquanto pessoal. Já os quadros de pessoal da administração indireta e dos serviços operacionais da administração direta, inclusive do Núcleo Estratégico, seriam compostos por carreiras de empregados celetistas: as atividades auxiliares, como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas, seriam terceirizadas; as atividades não exclusivas, como serviços sociais e científicos, seriam publicizadas; e produção de bens e serviços para o mercado seria privatizada (BRASIL, 1995; 1997).

Pode-se perceber que a NPRH (BRASIL, 1997) consolidava dois tipos de burocracia, enquanto conjunto de servidores públicos: a burocracia pública permanente, formada por ocupantes de carreiras de Estado com vínculo de trabalho direto com o Estado, e a burocracia privada temporária, constituída por ocupantes de carreiras celetistas pertencentes a organizações de direito privado, recrutada por meio de terceirização ou publicização, que pode atuar diretamente no Estado, em exercício nos seus órgãos ou entidades, ou indiretamente, exercendo suas atividades para o Estado, porém fisicamente dentro das organizações com as quais possuem vínculo de trabalho.

Especificamente em relação a gestão de pessoas, o PDRAE e NPRH, trouxeram diretrizes para a reorganização do quadro de pessoal em carreiras de Estado, visando o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, com uma nova definição de servidor público. A NPRH previa que, após tal reorganização, haveria a

redução do número das carreiras civis do Estado para cinco: os diplomatas, os fiscais, os administradores civis, os procuradores e os policiais (BRASIL, 1997).

A NPRH indicava também que os servidores públicos de carreiras “típicas de Estado” seriam os responsáveis pela gestão dos contratos de terceirização e publicização (BRASIL, 1997). Apesar de a reforma administrativa alvitada por Bresser-Pereira não atribuir de forma explícita o instituto da estabilidade somente às carreiras “típicas de Estado”, ao analisar o PDRAE e NPRH, pode-se chegar à essa conclusão.

Monteiro Neto e Soares (2020) explicam que a terminologia "carreira típica de estado" é associada à contratação por concurso público e à vinculação ao regime estatutário no Brasil. Segundo a Lei nº 6.185/1974, os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica são regidos pelas disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista em vigor (BRASIL, 1974)

Dessa forma, considerando que as carreiras típicas de Estado devem exercer as atividades sem correspondência no setor privado e inerentes ao Estado como Poder Público, segundo a Lei nº 6.185/1974, elas seriam regidas por estatuto próprio e compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno e no Ministério Público. As demais atividades, não descritas anteriormente, seriam realizadas por servidores regidos pela legislação trabalhista, todavia, sem os direitos de greve e sindicalização, de acordo com o regramento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (BRASIL, 1974).

Porém, a Constituição de 1988 extinguiu tal possibilidade, no *caput* de seu art. 39, ao instituir o regime jurídico único para todos os servidores públicos. A Reforma Administrativa de 1995 tentou voltar à divisão anterior, por meio da EC nº 19/1998, mas não obteve sucesso, pois a alteração do *caput* do art. 39 foi declarada inconstitucional no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2007). Por conseguinte, o regime jurídico único, previsto no *caput* do art. 39, foi mantido. A obrigatoriedade do concurso público como forma de investidura em cargo ou emprego público também não foi alterada na reforma, mas foi acrescida a condicionante “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

Assim, como resultado da Reforma Administrativa de 1995, o instituto da estabilidade foi flexibilizado, com a permissão da perda do cargo público por insuficiência na avaliação de desempenho e a possibilidade de exoneração de servidor estável caso haja necessidade de se reduzir as despesas de pessoal. O período para a aquisição da estabilidade também foi alterado para três anos (BRASIL, 1998b). A EC nº 19/1998 também estabeleceu teto remuneratório para cargos públicos e previu escolas de governo para treinamento e capacitação de servidores públicos (CARVALHO *et al.*, 2009; OLIVEIRA, 2021; PACHECO, 2010).

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), prevista na NPRH em 1997, foi instituída pelo Decreto nº 5.707/2006, para implementação em órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A norma, segundo Oliveira (2021), buscava consolidar uma administração pública gerencial orientada pela gestão por competências, em sobreposição ao contexto legal antecedente de “administração pública burocrática”, da gestão de pessoas “por mérito”.

Todavia, os dispositivos legais criados pela reforma administrativa de 1995 no intuito de aproximar o modelo de gestão de pessoas no setor público brasileiro do modelo de gestão por competências apresentaram certa dificuldade de implantação na “realidade vivenciada” (CAVALCANTE; OLIVEIRA, 2011 *apud* OLIVEIRA, 2021; MARTINS *et al.*, 2009; OLIVEIRA; SILVA; CAVALCANTE, 2011). Oliveira (2021) relata que apesar das diversas tentativas do legislador, até o ano de 2006, em regulamentar todas as conjecturas reais possíveis, ainda havia indefinição de contexto.

Oliveira (2021) conta que, nos treze anos seguintes à instituição da PNDP em 2006, os atores envolvidos na gestão de pessoas acumularam conhecimentos sistematizados em normas federais, assim como aqueles que ainda eram necessários, para editar a “nova” PNDP por meio do Decreto nº 9.991/2019, que regulamentou também os afastamentos do servidor para participação em ações de desenvolvimento. Tal construção se deu por meio do intercâmbio de informações sobre a “realidade vivenciada” pelas unidades setoriais de recursos humanos dos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal em todo o Brasil com o órgão central.

A “nova” PNDP, utilizando o termo didático proposto por Oliveira (2021), esmiuçou os procedimentos que a “antiga” PNDP instituiu. Também, em 2019, foi editada a Instrução Normativa (IN) nº 201, que dispôs sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da política prevista no Decreto nº 9.991/2019 pelos órgãos integrantes do SIPEC. Antes da edição da IN nº 201/2019, segundo o autor, havia “autonomia limitada” de cada instituição pública, que poderia instituir sua própria regulamentação da PNDP (BRASIL, 2019).

Dessa forma, de acordo com Oliveira (2021), em 2019 foi esclarecido o “como fazer” a PNDP, uma vez que a regulamentação de 2006 previu “o que fazer”. O autor esclarece que o Decreto nº 5.707/2006 foi muito importante à época de sua edição para orientação dos órgãos e entidades, visto que o modelo de administração gerencial ainda se encontrava em estágio inicial de implantação.

A “nova” PNDP estabeleceu a valorização da burocracia pública por meio de capacitação, qualificação e profissionalização. Por meio dela, a obscuridade de decreto de 2006 foi substituída pela uniformidade e uniformização dos procedimentos entre os órgãos e entidades, que são pressupostos indispensáveis, na visão de Oliveira (2021), para que as práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro sejam orientadas de maneira estratégica.

Oliveira (2021) esclarece que o modelo de gestão por competências na legislação se mostrava devidamente alinhado. Esperava-se, portanto, que a política de gestão de pessoas caracterizada no aparato legal se concretizasse em ações que modificassem a realidade. Todavia, segundo o autor, a “realidade vivenciada” no setor público é complexa, e, por isso, apresentou resistência à legislação de caráter reducionista, assim como permitiu a construção contínua e coexistência dos dois modelos citados.

Ainda, a apresentação dos ordenamentos legais de forma linear e tecnicista/mecanicista foi priorizada pelas instituições públicas, o que se mostrou incoerente com a lógica de gestão de desempenho experimentada em países desenvolvidos e defendida pela teoria da NPM (HUGHES, 2018 *apud* OLIVEIRA, 2021; TRUSS, 2013 *apud* OLIVEIRA, 2021).

Todavia, de acordo com Oliveira (2021), apesar da aparente contradição entre a legislação brasileira e a teoria da NPM, a alteração do aparato legal brasileiro para a gestão por competências modificou a forma de gerir pessoas nas instituições

públicas, nas quais se observa o desestímulo à gestão estritamente cartorial. Assim, para o autor, a “realidade vivenciada” no setor público brasileiro tem sido influenciada de forma benéfica pelo novo modo de agir dos gestores públicos em algumas instituições públicas, que é oriundo da reflexão desses atores ocasionada pela gestão por competências.

Porém, a quarta reforma não foi totalmente efetivada até a presente data. Bresser-Pereira (2005) explica que a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 se iniciou sob um clima hostil e foi julgada como neoliberal desfavorável aos servidores públicos, no que concordam Carneiro e Menicucci (2011). Bresser-Pereira (2005) narra que, após amplo debate público, a reforma se formalizou na emenda constitucional que flexibilizou o princípio da estabilidade no setor público e na Lei das Organizações Sociais, ou Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criou o Programa Nacional de Publicização e o contrato de gestão.

Destarte, o processo de publicização no Brasil não ocorreu de forma plena e tampouco substituiu a prestação de serviços públicos diretamente pelo Estado por meio de seus servidores públicos. Assim, a prestação de serviços não exclusivos de Estado pela Administração Pública ocorre de forma paralela à prestação privada (SOUZA, 2002; 2012).

Dessa forma, permanece no Brasil o conceito de burocracia pública como o conjunto de servidores públicos efetivos estáveis, selecionados por concurso público, previsto na Constituição de 1988, devendo ser a contratação temporária uma exceção à regra da estabilidade da burocracia. A burocracia privada já é aquela que presta serviços não exclusivos de Estado por meio de organizações privadas, seja por meio da publicização ou da terceirização.

2.3.6 A nova (5ª) reforma administrativa ou novo momento de evolução histórica na gestão de pessoas? – 2020 - A PEC nº 32/2020

O debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, a chamada “Nova Reforma Administrativa” do Governo Jair Messias Bolsonaro (2020-2022), recolocou os servidores públicos em pauta no debate público brasileiro. A Exposição de Motivos (EM) do Ministério da Economia (ME) nº 47/2020, que acompanha a PEC nº 32/2020, justifica a necessidade de modificar a Carta Magna

com o argumento de que “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco”. Portanto, segundo o documento, o Brasil necessita enfrentar o “desafio de evitar um duplo colapso na prestação de serviços para a população e no orçamento público” (BRASIL, 2020a, p.12).

Assim, para evitar o citado duplo colapso, o governo propõe um novo modelo de serviço público que, segundo a EM/ME nº 47/2020, será capaz de combater as adversidades futuras e ofertar serviços de qualidade para a população. A Nova Reforma Administrativa centra-se na modificação de diversos preceitos voltados para o servidor público e prevê a existência de cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado: (1) vínculo de experiência; (2) vínculo por prazo determinado; (3) cargo com vínculo por prazo indeterminado; (4) Cargo Típico de Estado; e (5) cargo de liderança e assessoramento (BRASIL, 2020).

Uma recomendação inovadora da PEC nº 32/2020 foi a instituição, de forma expressa na legislação, do Cargo Típico de Estado e a vinculação do instituto da estabilidade apenas a esses cargos. Todavia, a EM/ME nº 47/2020 não traz informações suficientes que possibilite a compreensão de quais carreiras estariam abrangidas pelo Cargo Típico de Estado (SECCHI *et al.*, 2021). Assim, para poder compreender o discurso do Governo atual de Jair Messias Bolsonaro (2020-2022), em relação ao Cargo Típico de Estado, deve-se analisar o que a Reforma Administrativa anterior, ocorrida nos anos 1990, propunha em relação às carreiras de Estado.

De acordo com a Constituição de 1988, os servidores estatutários ocupam cargos públicos, que são organizados em carreiras, sob regime estatutário (DI PIETRO, 2020). Di Pietro (2020) destaca que a Carta Magna, originalmente, aponta alguns servidores públicos que necessariamente são estatutários: 1) os servidores de carreiras que possuem regime estatutário próprio estabelecido em lei orgânica e exercem atribuições constitucionais, como os membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública; e 2) os servidores que ocupam os cargos necessários à administração da Justiça (art. 96, I). Todavia, não há na Carta Magna menção ao que seria o de “cargo típico de estado”.

A Reforma Administrativa de 1995 propunha a burocracia como conjunto de servidores públicos efetivos estáveis selecionados por concurso público estaria restrita às carreiras de Estado, todavia, composta não apenas por aquelas carreiras que exercem atividades exclusivas de Estado citadas na Lei nº 6.185/1974, como também pelas carreiras do Núcleo Estratégico. As demais atividades exercidas por outras carreiras deveriam ser publicizadas, ou seja, não seriam realizadas por servidores públicos e sim pela burocracia privada (BRASIL, 1995).

Como resultado da Reforma Administrativa de 1995, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, foi acrescido ao rol de servidores estatutários definido por Di Pietro (2020), por meio do artigo 247, os servidores que “desenvolvem atividades exclusivas de Estado”, com critérios e garantias especiais definidos em lei para a perda do cargo desses servidores. Di Pietro (2020) informa que, até o ano de 2020, não havia sido publicada a lei conceituando, ou definindo quais, as carreiras de Estado.

A Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, também traz a terminologia “atividades exclusivas do Estado” em seu inciso II, art. 4º, ao normatizar sobre “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”, contribuindo, segundo Monteiro Neto e Soares (2020), para a construção do conceito de carreira típica de Estado.

Destarte, para o direito administrativo e constitucional brasileiro, no entendimento de Di Pietro (2020), as carreiras de Estado podem ser conceituadas como aquelas carreiras que exercem atribuições constitucionais, como os membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, somadas às carreiras que “atuam nas áreas de polícia civil ou militar, controle, fiscalização, diplomacia e regulação” (DI PIETRO, 2020, p. 688), e, portanto, são responsáveis por desenvolver atividades exclusivas de Estado.

Monteiro Neto e Soares (2020) apresentam o entendimento adotado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.043/MG, Rel. min. Eros Grau, j. 26.4.2006, DJ 27.10.06), o sentido de que as carreiras típicas de Estado são aquelas que desempenham as atividades-fim que possibilitam o funcionamento institucional dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim

como aquelas responsáveis pelas funções essenciais elencadas na Constituição Federal, como o Ministério Público (art. 127), a Defensoria Pública (art. 134), as Forças Militares (art. 142) e Policiais (art. 144), o Controle Interno (art. 70), dentre outras.

Para Monteiro Neto e Soares (2020), a tipicidade ou exclusividade da carreira típica de Estado está relacionada com restrição do desempenho de determinadas atividades, que devem ser prestadas necessariamente pelo Estado, não sendo possível a realização dessas pelo setor privado. Como a questão da essencialidade da atuação estatal é subjetiva, os autores simplificam que o que irá determinar se uma carreira é típica será o tipo de vínculo de seus cargos, vez que vinculada ao regime estatutário, e a finalidade do múnus público.

Dessa forma, Monteiro Neto e Soares (2020) destacam que as carreiras típicas de Estado possuem um perfil teleológico, de defesa do interesse público, sendo que as atividades de sua responsabilidade poderiam ser desvirtuadas caso fossem realizadas por agentes privados, não atingindo, portanto, à finalidade pública originária.

Outra recomendação inovadora da PEC nº 32/2020 foi a criação do vínculo de experiência, que seria uma etapa do concurso público para os vínculos de cargo por prazo indeterminado e cargo típico de Estado. O vínculo por prazo determinado seria equivalente ao instituto da contratação temporária, “para necessidades específicas e com prazo certo”, e o vínculo do cargo de liderança e assessoramento semelhante aos cargos em comissão e às funções de confiança (BRASIL, 2020a).

A Nova Reforma Administrativa também inova ao propor a criação de cargo com vínculo por prazo indeterminado, destinado para o “desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas” (EM/ME nº 47, BRASIL, 2020). Esse novo tipo de vínculo parece tentar institucionalizar a contratação temporária habitual, uma vez que o instituto da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público tem sido utilizado de forma desvirtuada pela administração pública no Brasil.

Há diversas ações judiciais em que o Poder Judiciário constata que a contratação temporária tem sido utilizada como instrumento de gestão de pessoas

para burlar o concurso público, assim como várias investigações e denúncias do Ministério Público no mesmo sentido, solicitando a substituição dos servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público por servidores permanentes, por meio da nomeação para cargo de provimento efetivo.

Por exemplo, em 2019, o Ministério Público da Bahia lançou uma campanha publicitária, intitulada 'Contratação de pessoal no serviço público tem regras', com objetivo de conscientizar a população sobre os limites da contratação temporária no serviço público, que deve se dar de forma excepcional (BRITO, 2019). Nesse sentido, tem-se no Estado de Minas Gerais o fenômeno da “superdesignação” estudado por Amorim, Salej e Barreiros (2018), que será apresentado no Capítulo 6 - Apresentação e análise dos resultados.

Os servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público são temporários e não possuem direito à estabilidade. Eles são recrutados e selecionados por meio de processo seletivo simplificado para desempenhar função pública, sendo sua remuneração comumente fixada na remuneração inicial da carreira equivalente à função pública, sem reajustes periódicos. Assim, sua contratação tende a ser mais célere e mais barata para a Administração Pública, tanto no presente, quanto no futuro, uma vez que, conforme previsão constitucional, são vinculados ao regime geral de previdência social (BRASIL, 1988).

A PEC não veio embasada em um plano de reforma como foi feito na Reforma Administrativa de 1995 por meio do PDRAE. O documento que acompanha a proposta legislativa atual, a Exposição de Motivos nº 47/2020, não apresentou um modelo de gestão de forma clara, misturando terminologias de correntes de pensamento distintas. Nesse sentido, por se perceber majoritariamente traços da administração gerencial, ou da Nova Gestão Pública (NPM), a Nova Reforma Administrativa tem sido considerada por autores, como Secchi *et al.* (2021), como a continuidade da Reforma Administrativa de 1995, uma vez que não há ruptura de modelo de administração pública.

A Nova Reforma Administrativa nos termos propostos gera impacto direto na política de gestão de pessoas (SECCHI *et al.*, 2021), dada a alteração nas relações de trabalho no setor público (NOGUEIRA, 2007). Por se tratar de uma mudança

substantiva em termos de carreiras, nos padrões de remuneração e no provimento dos cargos, a Nova Reforma Administrativa tem movimentado as organizações sindicais de servidores públicos (MUGNATTO, 2020). Os atores do contexto institucional na seara do Estado têm apresentado diversas interpretações e manifestações sobre o conteúdo da PEC nº 32/2020, notadamente aquelas relacionadas com a estabilidade dos servidores em cargos públicos (PECI *et al.*, 2021).

Ao analisar a PEC nº 32/2020, Secchi *et al.* (2021) constaram que mais de 74% de seu conteúdo efetivo é relativo à regulamentação da relação de trabalho com o servidor público, podendo ser considerada mais uma “Reforma do Funcionalismo Público” do que uma “Reforma Administrativa” em si. A Nova Reforma Administrativa demonstra foco na gestão de pessoas, com ênfase nas dimensões do concurso público, da estabilidade e do desempenho, ao dispor sobre os seguintes temas:

[...] recrutamento e seleção (concursos); carreira (vínculos, progressões, promoções); direitos trabalhistas (estabilidade, férias, incorporações, licença-capacitação, licença-prêmio, adicional por tempo de serviço, jornada/ salário); treinamento e desenvolvimento de pessoal (licença-capacitação); e terminação de vínculo (exonerações, desligamentos, aposentadoria compulsória) (SECCHI *et al.*, 2021, p. 7).

As reformas administrativas ordinariamente ostentam o discurso da reforma do Estado ou da Administração Pública, ao proferir que com elas irão ocorrer o ajuste de contas públicas e a profissionalização dos serviços públicos. Todavia, tais reformas têm sido utilizadas no Brasil como instrumento de gestão de pessoas, ao focar no servidor público, colocando esse profissional em pauta no debate público. Contudo, esse debate costuma ocorrer de forma simplista, generalizada e negativa (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

Uma reforma administrativa, ou reforma da administração pública, deveria ser global e envolver mudança nas políticas públicas de gestão e no desenho organizacional, embasada em justificativas coerentes e retóricas, comumente alinhada aos princípios de eficiência, *accountability* e flexibilidade. A organização pública reformada deveria mudar suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica, e não apenas sua política de gestão de pessoas (SECCHI, 2009).

A proposta de reforma administrativa, segundo Guedes (2021), irá combater privilégios no setor público brasileiro, trazendo uma maior qualidade dos serviços públicos, e é direcionada somente aos futuros servidores públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Distrito Federal, estados e municípios, preservando direitos adquiridos dos atuais servidores públicos. Ou seja, apesar de estar sendo noticiada pela mídia como ampla e irrestrita, a PEC nº 32/2022 atinge apenas uma parte da burocracia pública.

Para Melchionna (2021), a reforma administrativa nos termos propostos não acaba com privilégios, uma vez que seu foco, os servidores de carreira, não são os atuais detentores de privilégios no setor público brasileiro, e sim os membros dos Poderes, que possuem altos salários. Estudo realizado por Lopez e Guedes (2018) demonstrou que a remuneração média do Poder Judiciário é o dobro da remuneração média do Poder Executivo, sendo que a remuneração média do Poder Legislativo corresponde a 90% da remuneração média do Poder Judiciário, ou seja, bem similares.

Para se ter noção da importância de se verificar os conceitos empregados em estudos sobre serviço público e servidor público, o estudo de Lopez e Guedes (2018) considerou como serviço público brasileiro “o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não”, incluindo civis e militares. Ou seja, por exemplo, nos dados utilizados no estudo citado para comparação da remuneração média mensal do Poder Legislativo não englobam todos os vínculos do órgão público do Poder Legislativo, os ocupantes de cargo público de mandato eletivo são excluídos da fonte de dados utilizada, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de competência do Ministério da Economia (ME).

O argumento do Poder Executivo para não envolver os membros dos outros poderes na reforma administrativa é que ele não possui competência para propor regras que disponham sobre outros poderes, dada a autonomia dos poderes. O que, para Goulart (2020), não é verdadeiro, pois, segundo o art. 60 da CRFB/88, o Presidente da República possui competência para propor emendas à Constituição.

A PEC tampouco atinge os militares, uma vez que destinada aos servidores públicos, “status” retirado dos militares pela EC nº 18/1998 da Quarta Reforma Administrativa, que os transformou em membros das Polícias Militares e Corpos de

Bombeiros Militares. O único ajuste proposto que atinge os militares é em relação à alteração do art. 42 sobre a acumulação de cargos públicos (FONAP, 2020).

A Nova Reforma Administrativa também retira autonomia de estados e municípios para legislar sobre gestão de pessoas, política de cargos, carreiras, remuneração e benefícios, atribuindo a competência da normatização geral sobre o tema à União. Ainda, a proposta prevê a execução de serviços públicos de competência dos entes federativos por meio de instrumentos de cooperação com entidades públicas e privadas, com compartilhamento de estrutura física e utilização de recursos humanos de particulares, normatizado em lei federal (BRASIL, 2020a).

Maia (2021b) critica a proposta em relação à criação dos cargos de liderança e assessoramento, pois a falta de critério para preenchê-los permitirá a interferência política na indicação desses cargos, que atualmente são destinados a servidores de carreira. Para ele, essa situação permitiria a volta do clientelismo e do patrimonialismo. Assim, caso a PEC seja aprovada nos moldes em que foi apresentada originalmente, será um novo momento de evolução da gestão de pessoas no setor público brasileiro, tendo em vista seu conteúdo voltado para o servidor público e a forma de prestação de serviços públicos.

Vale a pena lembrar que os estados e os municípios possuem uma grande quantidade de servidores públicos no atendimento direto ao cidadão, os realizadores de políticas públicas. Se o entendimento da Reforma Administrativa de 1995, acrescido da Reforma Administrativa de 2020, perpetuar, os professores, os pesquisadores, os médicos, os agentes de saúde que aplicam vacinas, os assistentes sociais, dentre outros, serão contratados temporariamente pelo Estado ou por meio de organizações de direito privado (publicização) e não mais serão servidores públicos estatais em sentido estrito. Assim, é importante que a sociedade discuta, principalmente nas esferas locais, nos estados e nos municípios, qual tipo de serviço público e perfil de servidor público que se deseja antes de se alterar a constituição.

3 METODOLOGIA

Para Booth, Colomb e Willians (2008), a pesquisa científica ajuda a compreender temas específicos de uma forma melhor do que qualquer outro tipo de trabalho. Para os autores, por meio de pesquisas e de suas publicações, é possível desvendar mistérios ou descobrir novas incógnitas que ajudam a enriquecer o conhecimento humano. Booth, Colomb e Willians (2008) explicam que em qualquer área do conhecimento são necessárias técnicas que só a pesquisa pode ajudar a dominar, sendo que as habilidades de pesquisa e escrita são igualmente importantes para quem usa a pesquisa de outros pesquisadores, como todos nós hoje.

Flick (2009) esclarece que a pesquisa qualitativa é relativamente hodierna e ocorre simultaneamente em múltiplos campos, sendo que cada campo apresenta uma fundamentação teórica específica, um conceito específico de realidade e um plano metodológico próprio. Denzin e Lincoln (2006) destacam que do século XXI a pesquisa qualitativa precisa fazer parte da agenda acadêmica como geradora de resultados de pesquisa científica, uma vez que, devido ao seu caráter crítico, pode ser utilizada para repensar e criar uma sociedade democrática liberal.

Shah e Corley (2006), citado por Mozzato e Grzybovski (2011), apontaram a importância e validade da pesquisa qualitativa, mostrando sua crença em seu desenvolvimento e aceitação, uma vez que, os fatores negativos associados à pesquisa qualitativa estão sendo superados, tornado o método cada vez mais sólido, principalmente pelo rigor científico que apresenta. Dessa forma, os autores incentivam a complementaridade das abordagens qualitativas e quantitativas, enfatizando que a pesquisa organizacional pode obter muitos benefícios usando ambas as abordagens em conjunto.

Godoy (1995a, b, c) elucida que a pesquisa qualitativa parte de uma questão ampla, que vai se definindo na medida em que o estudo vai se desenvolvendo, sendo que o pesquisador visa compreender os fenômenos em estudo, de acordo com a perspectiva dos participantes das situações objeto da pesquisa, para, assim, obter dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos.

A presente dissertação é uma pesquisa qualitativa (FLICK, 2009; GODOY, 1995a, b, c; SHAH; CORLEY, 2006 *apud* MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011), de

caráter descritivo, que, por meio de estudo de caso dos professores de educação básica da rede estadual de ensino do Estado de Minas Gerais, efetivos e temporários, investigou a influência da estabilidade do servidor público nas políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público.

Buscou-se a percepção dos diretores de escola (gestores públicos) sobre o exercício das atividades e sobre o comportamento desempenhado pelos professores de educação básica ocupantes de cargo de provimento efetivo e pelos professores de educação básica em exercício temporário de função pública de magistério (burocracia permanente X burocracia temporária) do Estado de Minas Gerais. Os procedimentos técnicos de pesquisa empregados foram a revisão de literatura, a pesquisa documental e a realização de entrevistas.

A elaboração de um trabalho científico segue etapas determinadas. Esta dissertação teve um percurso metodológico que se iniciou com a definição do tema de pesquisa, “o servidor público brasileiro”, culminando na definição do problema, “como a estabilidade do servidor público influencia nas práticas e políticas de gestão de pessoas no Brasil?”. A partir daí, realizou-se uma revisão de literatura sobre a temática, por meio da qual se extraíram as cinco categorias de análise da corrente dissertação: a) ingresso no serviço público, b) descontinuidade administrativa, c) atuação profissional da burocracia pública, d) comportamento do servidor público e e) desempenho do servidor público.

A escolha das mencionadas categorias se deu porque, como visto no referencial teórico, elas constituem políticas e práticas de GRH comumente apontadas como sendo impactadas pela estabilidade do servidor público na literatura. Por conseguinte, elas orientaram a elaboração das perguntas efetuadas nas entrevistas. Dessa forma, para averiguação do problema de pesquisa na realidade do serviço público mineiro, foi realizada uma pesquisa documental sobre o objeto de pesquisa, o servidor público estadual mineiro no contexto da GRH do Governo do Estado de Minas Gerais, representado pelos professores de educação básica, assim como foram realizadas entrevistas com os gestores públicos dessa burocracia.

A questão da estabilidade da burocracia pública no Brasil é um assunto relevante a ser debatido, uma vez que se encontra em discussão no Congresso Nacional uma proposta de reforma administrativa que terá impacto sobre o servidor

público, alterando políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro, ao restringir a estabilidade apenas para os cargos típicos de Estado e criar o vínculo do cargo por tempo indeterminado. As estratégias de coleta de dados utilizados e sua forma de interpretação para realizar o presente estudo de caso estão descritos nas seções que seguem.

3.1 Revisão de literatura

A revisão de literatura, segundo Galvão e Ricarte (2019), é uma modalidade de pesquisa que segue protocolos peculiares para se atribuir uma determinada lógica a um considerável *corpus* documental, verificando o que é apropriado ou não em uma determinada conjuntura, possuindo sua própria estrutura de pesquisa. Os métodos empregados na revisão sistemática de literatura devem ser expostos de forma que a reprodução da pesquisa possa ser realizada por outro pesquisador.

Como instrumento de pesquisa teórica realizou-se “a seleção das bases de dados bibliográficos para consulta e coleta de material; a elaboração de estratégias para busca avançada; a seleção de textos e sistematização de informações encontradas” e revisão (GALVÃO; RICARTE, 2019, p. 59).

Como base de dados foram selecionados os seguintes sítios eletrônicos, que são considerados os principais repositórios de artigos científicos ou bibliotecas eletrônicas para pesquisas científicas na área de Administração: 1) *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), a biblioteca eletrônica de periódicos científicos brasileiros que é parte do projeto desenvolvido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em parceria com a *Latin American and Caribbean Center on Health Sciences Information* (BIREME), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e 2) *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL®), a biblioteca eletrônica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Como a pesquisa foi realizada durante a pandemia da Covid-19, a busca em bibliotecas físicas ficou restrita, devido ao fechamento de vários estabelecimentos durante os anos de 2020 e 2021 como medida de isolamento social para combater a doença. Assim, a pesquisa foi realizada praticamente em meios digitais.

Como estratégia de busca de literatura que tratasse da estabilidade do servidor público brasileiro, pesquisou-se nas bibliotecas eletrônicas citadas o termo de busca “estabilidade” associada, por meio do operador booleano “and”, aos termos de busca: “servidor público”, “servidores públicos”, “serviço público”, “setor público”, “gestão de pessoas”; “reforma administrativa”, “burocracia” e “emprego público”. Não foram aplicados filtros de temporalidade, buscando-se todo o material disponível.

Os termos de busca foram selecionados com base na experiência da pesquisadora sobre a temática, utilizando sinônimos e variações observadas em estudos anteriores, assim como por meio de leitura “flutuante”. O campo de busca utilizado para as pesquisas foi o “resumo”, por conter maior probabilidade de se encontrar o termo de busca empregado, dado ao seu conteúdo de maior extensão em comparação com os campos “título” ou “palavra-chave”, por exemplo (GALVÃO; RICARTE, 2019; GODOY, 1995a, b, c).

O material selecionado pesquisado foi salvo para constituir o acervo bibliográfico da pesquisa, sendo as publicações conservadas de forma integral, no formato PDF, e organizadas em pastas, no computador pessoal da pesquisadora, com cópias de segurança armazenada na “nuvem” *Dropbox*. Assim, utilizando-se da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977; FRANCO, 2008; GODOY, 1995a, b, c), o processo de seleção dos textos na presente pesquisa foi dividido em três etapas: 1) leitura dos títulos e exclusão; 2) leitura dos resumos e exclusão; e 3) análise crítica da coerência do estudo com a pesquisa proposta e exclusão. Foram levantados um total de 123 artigos e, após a exclusão, o total passou para 74 artigos. Desses 74 artigos, pela leitura dos resumos foram excluídos 38 que não tratavam do tema, restando 36 artigos. Dentro desses 36 artigos, foram pincelados, por meio da análise crítica, os artigos que tinham ligação direta com o tema desta pesquisa.

Além dos artigos citados, também foram buscados livros e artigos sobre temas específicos relacionados ao tema principal, na medida em que se constata tal necessidade de complementação, oriunda da análise da leitura realizada ou das informações levantadas ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Por exemplo, o tema estabilidade do servidor público carece de alguns fundamentos da área do direito administrativo, dada as características próprias do setor público. Dessa forma, optou-se por consultar o manual de Direito administrativo da autora Di Pietro (2020),

todavia sem grande aprofundamento em tais questões, visando mais a compreensão de conceitos. Tais conceitos são necessários para o entendimento do tema sob a perspectiva da gestão, tendo em vista que o tema não é tão abordado no campo administrativo como é no campo do Direito.

3.2 Pesquisa documental

Cellard (2008) explica que os documentos escritos são uma fonte muito valiosa todo pesquisador de ciências sociais para a reconstrução de fatos, uma vez que a memória humana é limitada e ninguém consegue se lembrar de tudo, assim como as memórias podem não ser precisas, esquecendo fatos importantes ou distorcendo eventos. O autor ainda pontua que não é incomum que o documento represente quase todos os vestígios da atividade humana em algum momento, ou mesmo seja o único testemunho de uma atividade específica que ocorreu recentemente.

Godoy (1995a, b, c) pondera que, a princípio, a inclusão da pesquisa documental como possibilidade de pesquisa qualitativa pode soar estranho, uma vez que este tipo não possui todas as características básicas da abordagem qualitativa, como o contato direto com o grupo de pessoas objeto do estudo. Todavia, a abordagem qualitativa permite inovações, como esse novo enfoque, visto que não possui estrutura rígida e, desse modo, os documentos constituem importante fonte de dados e podem ser utilizados de forma inovadora, trazendo apreciável contribuição para alguns temas.

Cellard (2008) aponta que uma das vantagens da pesquisa documental como método é que ela retira a dimensão da influência do pesquisador sobre o sujeito, uma vez que tal influência é difícil de mensurar. Para o autor, os documentos constituem uma ferramenta que o pesquisador não domina, pois as informações do documento trafegam em uma única direção, sendo impossível ao pesquisador exigir precisões suplementares ao que está posto ali.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) explicam que a diferença entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental está na fonte: a pesquisa bibliográfica se utiliza de documentos, todavia resultantes de contribuições de diferentes autores para o assunto, constituindo uma fonte secundária; enquanto a

pesquisa documental recorre a material não analisado e processado, ou seja, fontes primárias. Os autores destacam que, devido a esse fato de na pesquisa documental as informações não passarem por tratamento científico prévio, ela requer uma análise mais criteriosa do pesquisador.

Assim, a pesquisa documental pode ser denominada, de acordo com Godoy (1995a, p. 21), como o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares”, entendendo “documento” em seu conceito amplo, como materiais escritos diversos, dados estatísticos e elementos iconográficos. Para a autora, três aspectos devem ser observados na pesquisa documental: “a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise” (GODOY, 1995a, p. 23).

Segundo Godoy (1995a, b, c), a escolha dos documentos deve observar o propósito da pesquisa, como aquela informação irá contribuir para o estudo do fenômeno em análise, não devendo ser realizada de forma aleatória. Da mesma forma, deve-se atentar para o acesso aos documentos, uma vez que há documentos que são pessoais, como as cartas, e carecem de autorização privada, podendo ser de difícil acesso. O acesso a documentos públicos, como leis, estatutos, formulários, pela sua própria característica, é mais fácil para os pesquisadores. Já em relação ao terceiro aspecto, a análise dos documentos, a autora indica a utilização da técnica de análise de conteúdo, como delineada nesta dissertação.

Para a corrente dissertação, seguindo as recomendações da pesquisa documental apontadas por Godoy (1995a, b, c), Cellard (2008) e Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), foram selecionados diversos documentos normativos do Estado de Minas Gerais, a fim de se identificar e contextualizar o objeto de pesquisa, os professores de educação básica ocupantes de cargo de provimento efetivo e os professores de educação básica em exercício temporário de função pública de magistério do Estado de Minas Gerais, como leis, decretos, documentos institucionais, textos de sítios eletrônicos institucionais e dados estatísticos do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação. Como são documentos públicos, o acesso a eles é garantido pela Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, que se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2011). Também se buscou notícias, textos e artigos sobre a

gestão de pessoas no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais em sítios eletrônicos de pesquisa, como Google, Scielo e Spell.

Devido ao contexto da pandemia da Covid-19, grande parte dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais começou a desempenhar suas atividades de maneira remota, por teletrabalho. Assim, a forma de comunicação utilizada para demandar as informações e indicações à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG/MG) e a Secretaria de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais (SEE/MG) foi via *e-mail* institucional ou mensagens de texto de aplicativo de telefone celular. Os dados relativos ao quadro de pessoal da SEE/MG foram requeridos à Assessoria de Estatística e Informações (AEI) da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGESP) da SEPLAG/MG e à Assessoria de Informações Gerenciais (AIG) da Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos (SGRH) da SEE/MG. O primeiro contato para localização dos responsáveis pelo fornecimento das informações do quadro de pessoal da SEE/MG e das indicações dos entrevistados foi estabelecido por meio de mensagens de texto em aplicativo de celular com servidores da área de gestão de pessoal, de contato rotineiro profissional da pesquisadora, que é servidora pública estadual em exercício na SUGESP, que por ser parte de um órgão central, atende a todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do estado de Minas Gerais. De posse dos contatos dos responsáveis, foi realizado pela pesquisadora o primeiro contato com o gestor da unidade administrativa também por mensagem de texto em aplicativo de celular.

Após o contato inicial com o gestor da unidade administrativa responsável, foi enviado *e-mail* com a demanda formalizada para o *e-mail* institucional dos gestores das unidades administrativas da SEE/MG e da SEPLAG/MG. Foram solicitados dados relativos ao ingresso, desligamento e remuneração dos servidores da SEE ocupantes de cargo de provimento efetivo de Professor de Educação Básica ou de função temporária, atualmente conhecido como professor convocado, de 2010 a 2020. Junto com o *e-mail* solicitando os dados, foi enviado um anexo em Excel com o modelo de tabela para disposição dos elementos. O modelo foi acatado pela AEI, que inseriu as informações consolidadas nos quadros, facilitando o manejo das informações pela pesquisadora.

A SEE enviou por *e-mail* os dados solicitados em planilha de Excel e indicou a Lei estadual nº 22.062/2016 para consulta em relação às tabelas remuneratórias. O gestor público da SEPLAG/MG indicou um técnico que ficou responsável pelo fornecimento de dados à pesquisadora, passando o contato do profissional. Foram trocadas diversas mensagens por aplicativo de celular entre o técnico responsável e a pesquisadora a fim de alinhar as informações necessárias para a pesquisa e os dados foram compartilhados em planilhas do Excel.

Os dados relativos ao quantitativo de nomeações para cargo de Professor de Educação Básica, separados por ano, de 2010 a 2020, por orientação da AEI, que informou não os possuir, foram solicitados por *e-mail* à Diretoria Central de Recrutamento e Seleção (DCRS) da SEPLAG/MG, que os enviou por *e-mail* para a pesquisadora também consolidados em planilha de Excel. De posse de todo o material, passou-se à análise documental, por meio da técnica de análise de conteúdo como sugerido por Bardin (1977).

3.3 Entrevistas

Manzini (2012) relata que a entrevista semiestruturada é indicada para estudo de uma população específica, um grupo determinado, por exemplo, e deve seguir um roteiro com perguntas abertas. Todavia, Manzini (2012) explica que há flexibilidade na sequência das perguntas e na realização de perguntas complementares para se compreender melhor o fenômeno em estudo.

Contudo, na prática, é necessário se saber o “quanto investigar e quando interromper” (THIRY-CHERQUES, 2009, p.23). Conforme Thiry-Cherques (2009), o tema sobre a quantidade de entrevistas necessárias para uma pesquisa ser confiável tem sido debatido exaustivamente. Guest, Bunce e Johnson (2006) citado por Thiry-Cherques (2009), estudaram o estado da arte do tema da quantificação de amostra em pesquisa qualitativa, e, ao cruzar recomendações da literatura técnica com suas próprias experiências, concluíram que, em geral, os elementos básicos de metatemas surgem até a sexta entrevista e o ponto de saturação ocorre na 12ª entrevista.

Para fins dessa dissertação, e tomando como referência o estudo realizado por Thiry-Cherques (2009), estabeleceu-se um mínimo de oito entrevistas e o

máximo de 15, sendo que além desse limite o ponto de saturação é imprevisível e, assim sendo, o critério é inadequado. Na realização da pesquisa, foram escolhidos para serem entrevistados os diretores de escola, que são gestores públicos, ou burocracia de médio escalão. Supõe-se que, por ocupar a posição de gestor público, possuam conhecimentos referentes às práticas de políticas de gestão de pessoas no Estado de Minas Gerais. Tendo em vista esse fato, optou-se pela realização de entrevista semiestruturada estudada por Manzini (2012), ou semipadronizada nos termos de Fowler Jr. (2011).

Os diretores de escola foram escolhidos como participantes da entrevista por serem servidores públicos que possuem sob sua gestão indivíduos de diferentes vínculos exercendo a função de professor de educação básica: o vínculo permanente, do cargo de provimento efetivo, e o vínculo temporário, para exercer temporariamente função de magistério mediante convocação. Dessa forma, como possuem contato com ambos os vínculos, supõe-se que esses podem observar diretamente em sua rotina os efeitos da estabilidade nas políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público.

A partir da revisão de literatura e da pesquisa documental, buscou-se identificar as políticas e práticas de gestão de pessoas que poderiam ser influenciadas pela estabilidade do servidor público, levando em consideração o contexto do Estado de Minas Gerais. A partir de tal levantamento, as dimensões de análise foram definidas.

O roteiro, ou guia de entrevista (APÊNDICE A), foi elaborado em diversos tópicos introduzidos por uma questão aberta, seguida de uma confrontativa, de acordo com Fowler Jr. (2011), de acordo com as dimensões de análise, dividido em dois blocos de perguntas: o primeiro bloco questões envolvendo práticas e políticas de gestão de pessoas relativas aos professores convocados e aos professores efetivos, para fins de comparação, e o segundo bloco sobre a estabilidade do servidor público em geral.

Para a realização das entrevistas, foi demandado pela pesquisadora à SEE/MG que indicasse 20 servidores que ocupassem o cargo de provimento em comissão de diretor de escola para serem entrevistados, número maior que o recomendado por Thiry-Cherques (2009), como precaução em tempos de pandemia. A indicação dos entrevistados foi de livre escolha da Superintendência Regional de

Ensino (SRE), realizada pela SRE após solicitação formal da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Escolar (DDGE) da Superintendência de Desenvolvimento e Avaliação (SDA) da Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos (SGRH). É válido destacar que há possibilidade de viés na pesquisa, tendo em vista a indicação dos diretores por parte da SEE/MG.

Observou-se que a secretaria optou por indicar os diretores de escola que atuam na região metropolitana de Belo Horizonte, visando uma maior agilidade na comunicação e presteza na resposta. Em relação à realização das entrevistas, a gestora pública da SEE/MG informou que iria solicitar autorização ao seu superior, superintendente. Após autorização, foi enviado *e-mail* pela unidade administrativa da SEE/MG para as três SREs da região metropolitana de Belo Horizonte, solicitando que elas enviassem os nomes de Diretores Escolares indicados e os respectivos dados para contato para que a pesquisadora realizasse as entrevistas.

As SREs responderam a pesquisadora por *e-mail* com os dados dos diretores. De posse dos dados dos diretores escolares, a pesquisadora entrou em contato com cada diretor escolar por meio de *e-mail* institucional ou mensagem de texto de aplicativo de telefone celular, conforme indicação de cada superintendência. Foi informado pela pesquisadora aos entrevistados que as entrevistas seriam breves, em torno de 20 a 30 minutos, e que essas poderiam ocorrer de forma presencial ou por vídeo chamada ou por chamada telefônica, sendo sugerido na mensagem a chamada de vídeo.

A forma preferida pela pesquisadora foi por chamada de vídeo devido à pandemia da Covid-19, pois além de observar as orientações de distanciamento social durante a pandemia, seria mais eficiente no sentido de demandar menos tempo e custo, como o que seria exigido pelo deslocamento para o encontro presencial, e da facilidade de registro por meio do aplicativo para posterior transcrição das falas. Cabe ressaltar que os profissionais das escolas da SEE/MG somente voltaram ao trabalho presencial, em julho de 2021.

Também, a chamada de vídeo mantém a qualidade na interação visual entre entrevistador e entrevistado, que é perdida com apenas a chamada telefônica, por exemplo. Outro ponto positivo da chamada de vídeo é o fato de que as escolas, assim como seus profissionais, tiveram que se adaptar a essa forma de

comunicação a distância devido ao teletrabalho imposto pela pandemia da Covid-19, possuindo, portanto, equipamento e/ou expertise em sua utilização.

Foram realizadas 15 entrevistas com diretores escolares da rede de ensino pública de educação básica do Estado de Minas Gerais no período de 7 a 28 de dezembro de 2021, utilizando os critérios de Thiry-Cherques (2009) para definição de amostragem. A SEE solicitou as três SREs da região metropolitana de Belo Horizonte que cada uma indicasse seis ou sete diretores de escola para serem entrevistados. A grande maioria das entrevistas foi realizada por meio de chamada de vídeo. Houve apenas uma entrevista que a ligação de vídeo estava com qualidade ruim e a entrevistada optou por mandar suas respostas por escrito.

Em geral os diretores de escola entrevistados se mostraram muito solícitos e animados com a participação na pesquisa, acatando a data sugerida pela pesquisadora, que era sempre cerca de dois dias após o contato inicial. Durante as entrevistas, alguns diretores citaram que sua indicação poderia ter se dado pela SRE devido ao fato de a escola sob sua responsabilidade apresentar uma boa gestão e menos problemas administrativos, aparentando orgulho de seu desempenho. Assim, talvez o fato de a SRE ter indicado os participantes, tenha gerado neles uma motivação a mais em relação à sua participação no estudo, contribuindo para seu comportamento positivo.

Em relação ao agendamento da entrevista, alguns diretores pediram para alterar a data, em razão de compromissos agendados anteriormente, mas remarcaram para os dias seguintes. Houve cinco tentativas de agendamento que não tiveram sucesso para realização da entrevista em 2021. Optou-se por desistir desses participantes, uma vez que o ponto de saturação foi alcançado e não é recomendado a realização de mais de 15 entrevistas (THIRY-CHERQUES, 2009).

Fowler Jr. (2011) alerta para a necessidade da realização de pré-teste dos instrumentos de campo para se verificar como os protocolos desenvolvidos irão performar em circunstâncias reais. Flick (2009) explica que a confiabilidade da entrevista pode ser aumentada por meio da realização de entrevista teste ou após a primeira entrevista, na qual o entrevistador é treinado e há a verificação do guia de entrevista. Manzini (2012) aponta que a entrevista piloto deveria ser um procedimento adotado pelos pesquisadores, uma vez que possibilita checar a validade interna dos dados angariados na entrevista.

Foi realizado um pré-teste para checar o funcionamento do equipamento de chamada de vídeo e tempo estimado de duração do encontro, assim como verificar a pertinência do roteiro de entrevista, com um voluntário não participante da pesquisa. Após, realizou-se a entrevista piloto, ou primeira entrevista, para verificar se a entrevista estava atingindo o objetivo da pesquisa e a compreensão das perguntas pelo entrevistado. O guia de entrevista foi ajustado em sua forma e linguagem, de modo a facilitar a compreensão das perguntas pelos participantes, porém, sem alterações substanciais em seu conteúdo.

Antes de iniciar a entrevista, a pesquisadora informava ao participante que se tratava de entrevista para dissertação, que a indicação do entrevistado havia sido realizada pela SRE, após autorização da SEE, e solicitava permissão para gravar o encontro, que seria registrado apenas para fins acadêmicos, sem divulgação das imagens. Todas as entrevistas foram gravadas em vídeo pelo aplicativo ZOOM, além da gravação de áudio no telefone celular como *backup*. Apenas uma entrevistada se sentiu desconfortável com o uso de sua imagem, porém autorizou a gravação do áudio. Também houve problemas na gravação do vídeo de outra entrevista, todavia, uma vez que também foi gravado áudio como *backup*, a transcrição não foi comprometida.

As transcrições das entrevistas foram realizadas com o auxílio da ferramenta eletrônica *transkriptor.com*, que converte vídeo e áudio em texto no arquivo *word*. De posse de todo o material, era necessário organizá-lo para possibilitar a análise de conteúdo, delineada na seção seguinte.

3.4 Análise de conteúdo

Mozzato e Grzybovski (2011) narram que a análise de conteúdo é uma técnica de análise de dados frequentemente utilizada em pesquisas qualitativas no campo da administração, assim como no da psicologia, ciência política, educação, publicidade e, principalmente, sociologia. As autoras explicam que qualquer técnica de análise de dados implica, em última análise, um método de interpretação. Dessa forma, quando a análise de conteúdo é selecionada como o procedimento de análise mais adequado, como em qualquer técnica de análise de dados, os dados em si são

apenas dados brutos, que só farão sentido quando processados de acordo com uma técnica de análise adequada.

O método de análise de conteúdo foi utilizado para analisar a pesquisa documental e as entrevistas. Flick (2009) destaca que a análise de conteúdo é um dos procedimentos clássicos de análise de material textual, independentemente da fonte desse material, esclarecendo que essa se desenvolve por meio de técnicas mais ou menos refinadas, além da interpretação após a coleta de dados.

A abordagem de Bardin (1977) para análise de conteúdo inclui a união de técnicas de análise de comunicação que visam obter indicadores (quantitativos ou não quantitativos) que permitem inferir conhecimentos relacionados às condições de produção/recepção da informação (variáveis inferidas), por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo dessa informação. Franco (2008) destaca que um procedimento de análise de conteúdo pode ser visto como um conjunto de técnicas de análise de comunicação que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo de uma mensagem.

Franco (2008) enfatiza fortemente a importância de partir de uma mensagem, independentemente de sua forma, trazendo as condições contextuais de quem a produz, carregada de componentes diversos e variáveis. Nesse sentido, o processo leva em conta não apenas o conteúdo observável, mas também o subjacente, a hermenêutica e todas as complexidades que acompanham a diferença entre significado e sentido.

Dessa forma, atentando às recomendações de Bardin (1977), houve o cuidado para não se realizar a "compreensão espontânea" dos dados e se manter uma postura de "vigilância crítica" diante das informações, para posteriormente realizar as inferências, atribuindo a elas significado. Da mesma maneira, seguindo Franco (2008), buscou-se ter um olhar atento para todos os tipos de mensagens recebidas durante as entrevistas, seja a mensagem "verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada" (FRANCO, 2008, p.12).

Para Bardin (1977), a técnica de análise de conteúdo é formada por três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Godoy (1995a, p. 24) reforça que a pré-análise é a fase inicial, de organização e definição do esquema de trabalho, que envolve a leitura "flutuante" inicial dos

documentos que serão analisados, “a escolha deles, a formulação das hipóteses e/ou objetivos, a elaboração dos indicadores que orientarão a interpretação e a preparação formal do material”.

A segunda fase da análise de conteúdo, segundo Godoy (1995a), é a exploração do material, quando o pesquisador irá colocar em prática todo o planejamento da etapa anterior por meio da leitura dos documentos, os codificando, classificando e categorizando de modo a confirmar ou modificar as hipóteses e referenciais teóricos apontados. E a terceira fase, o tratamento dos resultados e interpretação que, segundo a autora, consiste na transformação, pelo pesquisador, dos dados brutos em resultados significativos e válidos, por meio de técnicas quantitativas e/ou qualitativas, com o objetivo de identificar padrões, tendências ou relações implícitas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados desta dissertação foram organizados em dois tópicos, Pesquisa Documental e Entrevistas, seguindo a metodologia aplicada, que serão descritos a seguir. É primordial destacar que os achados da pesquisa dizem respeito à realidade estudada, sem pretensão de generalização dos resultados.

4.1 Pesquisa documental: a gestão de pessoas no governo do Estado de Minas Gerais e a carreira de professor de educação básica

A análise documental realizada para fins dessa pesquisa propiciou distintos achados. Por meio da legislação levantada, verificou-se que o regime estatutário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais (EMG) está previsto na Constituição da República de 1988, na Constituição Estadual de 1989, no Estatuto do Servidor de Minas Gerais, a Lei nº 869/1952, no Estatuto do Pessoal do Magistério Público, a Lei nº 7.109/1977, e no Estatuto do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 1.195/1954 (BRASIL, 1988; MINAS GERAIS, 1952; 1977; 1989; 1954).

O regime próprio de previdência dos servidores é regulamentado pela Lei Federal nº 9.717/1998, pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, pela Lei Complementar nº 64/2002 e pelo Decreto nº 42.758/2002. (BRASIL, 1998c; 2000; MINAS GERAIS, 2002a; 2002b; 2016) Os cargos de provimento efetivo são organizados em carreiras, que possuem sua legislação específica.

As carreiras dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais foram instituídas pela Lei nº 15.293/2004. A carreira de Professor de Educação Básica (PEB) é formada por cargos de provimento efetivo de carga horária semanal de trabalho de vinte e quatro horas (MINAS GERAIS, 2004).

A Lei nº 15.293/2004 define como cargos de provimento em comissão os cargos de Diretor de Escola e de Secretário de Escola, no quantitativo de quatro mil cada. Podem ocupar o cargo comissionado de Diretor de Escola, de dedicação exclusiva e carga horária de quarenta horas semanais, os servidores ocupantes de função ou cargo das carreiras de Professor de Educação Básica e Especialista em

Educação Básica, e, em situações excepcionais, da carreira de Analista Educacional habilitado em Inspeção Escolar (MINAS GERAIS, 2004).

É importante esclarecer que cargo é diferente de função (DI PIETRO, 2020). O atual professor convocado, ou o antigo professor designado, não ocupa cargo e sim exerce a função de magistério temporariamente. Quando se fala em cargos de professores de educação básica como um conjunto que forma o quadro de pessoal, na verdade está se falando de professores que ocupam cargos de provimento efetivo, denominados neste estudo professores efetivos, e professores que exercem funções de magistério temporariamente por meio do instituto da convocação, chamados nesta dissertação de professores convocados.

Dessa forma o cargo temporário de provimento em comissão de Diretor de Escola, pode ser exercido tanto por professor efetivo, quanto por professor convocado temporário. Na época da coleta de dados da pesquisa, segundo dados disponibilizados pela SEPLAG/MG, havia 3.537 cargos comissionados de Diretor de Escola, sendo 17,47% ocupados por servidores temporários e 82,52% por servidores efetivos. Desse total, 86,76% são ocupados por professores efetivos ou convocados e 13,15% por especialistas de educação básica efetivos ou convocados. Constata-se que a grande maioria dos diretores de escola, 71,95%, é composta por servidores ocupantes do cargo efetivo de professor de educação básica.

Em relação à estabilidade do servidor público mineiro, essa está prevista no art. 41 da Constituição da República de 1988 e no art. 35 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 para os ocupantes de cargo de provimento efetivo, nomeados em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício. O estágio probatório e a avaliação especial de desempenho do servidor público civil ocupante de cargo de provimento efetivo em virtude de aprovação em concurso público da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual são regulamentados pelo Decreto estadual nº 45.851/2011 (MINAS GERAIS, 2011).

O art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República, também conferiu a estabilidade aos servidores públicos que estavam em exercício há mais de cinco anos consecutivos na data da promulgação da Constituição/88, sem ingresso por concurso público. Essa estabilidade do ADCT não se aplicou aos servidores públicos ocupantes de cargos,

funções e empregos de confiança ou em comissão, e nem aos professores de nível superior, na forma da lei.

Em relação aos demais servidores públicos, os de recrutamento amplo, ocupantes de cargo de provimento em comissão, e os contratados temporariamente, ocupantes de função, não há previsão de estabilidade, uma vez que são de livre nomeação ou exoneração ou de contrato por tempo determinado. Tampouco são selecionados por concurso público. Não há obrigatoriedade de processo seletivo para o preenchimento de cargo de provimento em comissão e para contratação temporária são realizados processos seletivos simplificados.

Atualmente, há o programa do governo Transforma Minas que seleciona lideranças por meio de metodologia própria para ocupar cargos de provimento em comissão. O programa mencionado tem sido utilizado por diversos órgãos e entidades para selecionar gestores públicos em unidades administrativas. A SEE realizou diversos processos seletivos no programa Transforma Minas, como os que foram realizados para selecionar Superintendentes Regionais de Ensino. Os processos seletivos para o cargo em comissão de diretor de escola, assim como para a função de professor de educação básica convocado, são realizados diretamente pela SEE, sendo as regras dispostas em resoluções.

Assim, no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, pode-se afirmar que há a convivência de dois tipos de burocracia pública: uma permanente, formada por servidores efetivos; e outra temporária, constituída por servidores temporários comissionados ou contratados por tempo determinado.

Para a contratação temporária de servidores, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, as áreas de saúde e segurança do Estado de Minas Gerais, utilizavam-se da Lei nº 18.185/2009, que regulamentava a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público dos órgãos da administração direta e das autarquias e fundações do Poder Executivo.

Porém, a aludida lei teve alguns dispositivos declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais nos autos nº 0749339-88.2016.8.13.0000. Após tal fato, a Lei nº 18.185/2009 foi revogada pela Lei nº 23.750/2020, que estabeleceu novas normas sobre o instituto de contratação temporária no âmbito da

administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual mineiro, sendo regulamentada pelo Decreto nº 48.097/2020.

A Constituição do EMG, em seu art. 22, excetua as funções de magistério da contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público prevista em lei e, em seu art. 289, dispõe sobre o exercício em substituição de atividade de magistério mediante designação para função pública.

Por esse motivo, a área de educação utilizava-se, antes de 2020, para a contratação temporária nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, o instituto da designação previsto na Lei nº 10.254/1990. Todavia, a legislação que previa essa modalidade de contratação foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5267 (BRASIL, 2020).

Desde então, a contratação temporária de servidores que realizam funções de magistério tem sido realizada por meio do instituto da convocação, previsto na Lei nº 7.109/1977 e no Decreto nº 48.109/2020. Cabe ressaltar que legislação que prevê o instituto da convocação é anterior à Constituição de 1988 e está tendo sua constitucionalidade questionada atualmente no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 915 (ADPF 915) (BRASIL, 2020).

O quadro de professores de educação da SEE/MG, desde 2007 até 2015, era formado, portanto, por três tipos de vínculo professor ocupante de cargo de provimento efetivo da carreira de professor de educação básica da Lei nº 15.293/2004, professor efetivado da LC nº 100/2007 e professor temporário designado da Lei nº 10.254/90.

Atualmente, portanto, com a declaração de inconstitucionalidade de artigos da LC nº 100/2007 em 2015 e da Lei nº 10.254/90 em 2020, o quadro de professores de educação básica da rede de estadual de ensino é formado por professor ocupante de cargo de provimento efetivo da carreira de professor de educação básica da Lei nº 15.293/200 e professor ocupante de função de magistério temporária convocado da Lei nº 7.109/1977 e do Decreto nº 48.109/2020.

É importante esclarecer que há três hipóteses de convocação para exercício da função de magistério previstas no Decreto nº 48.109/2020: I – Função em

Substituição – FS, II – Função em Cargo Vago – FCV e III – Função Autônoma. A aludida regulamentação conceitua cada tipo de função da seguinte maneira:

I – substituição, para suprir a ausência de servidor afastado, especialmente nos casos de licença saúde, licença maternidade, licença paternidade, licença gala ou nojo e outros afastamentos previstos em lei ou por determinação judicial;

II – vacância de cargo efetivo, prevista nas hipóteses do art. 103 da Lei nº 869, de 5 de julho de 1952, enquanto não for realizado concurso público e até a efetiva entrada em exercício do servidor nomeado;

III – para atribuições indispensáveis e provisórias, cuja falta possa acarretar prejuízo à oferta dos serviços de educação básica ou educação superior, mas que não configurem exercício das funções inerentes a cargo público efetivo ou não justifiquem a sua criação (MINAS GERAIS, 2020c).

Assim, as funções correspondentes a cargo vago deveriam ser exercidas por servidores ocupantes de cargo em provimento efetivo, sendo relativa a uma situação que deve ser regularizada pela Administração Pública. Já a função em substituição é aquela relativa à rotina de gestão de pessoal, decorrente de algum afastamento temporário de servidor efetivo, sendo sua existência fundamental para a gestão do quadro de pessoal do magistério e continuidade da prestação de serviços públicos. A função autônoma também teria essa característica de recrutamento provisório, mas seria relativa às situações excepcionais que não justificam a criação de função específica (MINAS GERAIS, 2020c).

Amorim, Salej e Barreiros (2018) investigaram o instituto da designação mineira, o denominando de “superdesignação”, que seria o fenômeno da formação de uma rede de ensino em sua maioria por professores designados, ao invés de professores efetivos, como determina a regra constitucional. Esse fenômeno foi observado a partir de dados da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), em um período em que ainda havia um grande percentual de professores efetivados da Lei Complementar (LC) nº 100/2007 em exercício.

Acreditava-se que, com a declaração de inconstitucionalidade de incisos do art. 7º em 26/3/2014 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4876 (BRASIL, 2015), haveria contratação temporária para suprir os cargos dos professores efetivados da LC nº 100/2007, que seriam desligados do quadro de pessoal da SEE. Dessa forma, em 2018, de acordo com Amorim, Salej e Barreiros (2018), o quadro de professores de educação básica da rede de ensino estadual mineira seria

formado por cerca de 70% de professores designados e 30% de professores efetivos, retratando, dessa forma, o fenômeno da “superdesignação”.

É importante esclarecer que os professores efetivos que se encontram cedidos para trabalhar em outros órgãos ou entidades públicas entram como PEB ativos, enquanto os professores efetivos ou efetivados da Lei nº 100/2007 em afastamento preliminar à aposentadoria não são contabilizados como ativos. A Tabela 1 e o Gráfico 1 demonstram a evolução dos cargos de professores de educação básica da rede estadual de ensino ativos nos últimos dez anos, de 2010 a 2020, por tipo de vínculo.

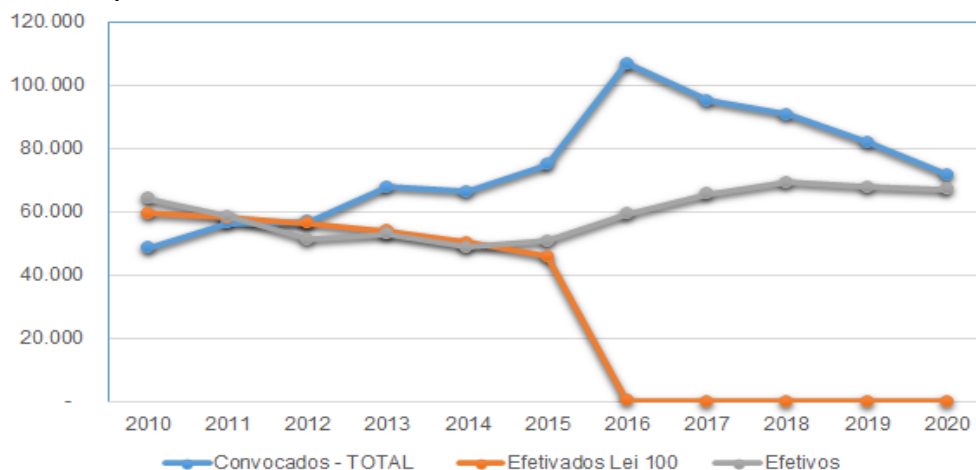
Tabela 1 – Número de cargos ativos de PEB por situação funcional no mês de dezembro (2010 a 2020)

Situação Funcional	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Convocados total	48.482	56.336	56.908	67.810	66.305	74.796
Convocados - cargo vago	30.558	35.528	36.920	46.716	47.737	56.174
Convocados - outros	1.390	1.362	862	409	715	387
Convocados - Substituição	16.534	19.446	19.126	20.685	17.853	18.235
Efetivados lei 100	59.571	58.050	56.331	53.818	50.242	45.996
Efetivos	64.083	58.466	51.242	52.837	48.763	50.786
Função pública	1	1	1			
TOTAL	172.137	172.853	164.482	174.465	165.310	171.578

Situação Funcional	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Convocados total	74.796	106.721	95.132	90.791	81.850	71.812
Convocados - Cargo vago	56.174	91.009	79.160	70.959	63.144	61.469
Convocados - outros	387	3.337	4.612	5.576	4.284	1.780
Convocados - Substituição	18.235	12.375	11.360	14.256	14.422	8.563
Efetivados Lei 100	45.996	252	128	78	58	44
Efetivos	50.786	59.278	65.586	69.291	67.796	67.099
Função pública						
TOTAL	171.578	166.251	160.846	160.160	149.704	138.955

Fonte: SISAP. 2022. Elaboração: Assessoria de Estatística e Informações da SUGESP - SEPLAG/MG

Gráfico 1 - Evolução dos cargos de professores de educação básica na rede estadual de ensino de Minas Gerais, por tipo de vínculo, no mês de dezembro (2010-2020)



Fonte: SISAP, 2022. Elaboração pela pesquisadora.

Pelos dados acima, conclui-se que o quadro da “superdesignação”, apontado por Amorim, Salej e Barreiros (2018), com 70% de professores designados temporários, que deveria ocorrer em 2018, não se verificou em tal patamar. Entretanto, o pico de designações/convocações em 2016 chegou próximo à previsão dos autores, atingindo o percentual de 64%, devido ao desligamento dos professores efetivados da Lei 100. Contudo, as designações/convocações entraram em queda nos anos seguintes, alcançando o percentual de aproximadamente 52% em 2020.

A queda observada a partir de 2016 em relação ao número de PEB convocados/designados se deveu ao fato de que, para substituir os professores efetivados da LC nº 100/2007, também houve a realização de nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira de PEB. Em 15 de maio de 2015, houve a realização de um acordo assinado em entre o governo e as entidades representantes dos profissionais da educação, que foi bastante noticiado e que previu, até o fim de 2018, a nomeação de 60 mil profissionais para a educação, sendo 15 mil nomeados a cada ano (MINAS GERAIS, 2015).

É importante esclarecer que o quantitativo de cargos de professor de educação básica ativos não é sinônimo de quantitativo de servidores que ocupam cargos ou funções de professor de educação básica. Vários professores ocupam

dois cargos e/ou funções, tendo em vista a permissão constitucional da acumulação de dois cargos de professor (BRASIL, 1988). Nas Tabelas 2 e 3 tem-se o quantitativo de cargos de professor de educação básica ativos por pessoa.

Tabela 2 – Número de cargos/funções de PEB ativos por pessoa em dezembro por ano – Período 2010 a 2020 – todos os vínculos

Número de Car-gos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	105.068	105.770	101.949	106.924	101.311	100.533	103.706	102.790	100.717	97.276	92.001
2	33.533	33.540	31.265	33.769	31.998	35.521	31.260	29.025	29.711	26.214	23.468
3	1	1	1	1	1	1	7	2	7		6
4							1				
TOTAL	138.602	139.311	133.215	140.694	133.310	136.055	134.974	131.817	130.435	123.490	115.475

Fonte: SISAP 2022. Elaboração: Assessoria de Estatística e Informações da SUGESP - SEPLAG/MG

Tabela 3 – Número de cargos/funções de PEB ativos por pessoa em dezembro por ano – Período 2010 a 2020 – todos os vínculos

Ano	Total de pessoas	Total de cargos
2010	138.602	172.137
2011	139.311	172.853
2012	133.215	164.482
2013	140.694	174.465
2014	133.310	165.310
2015	136.055	171.578
2016	134.974	166.251
2017	131.817	160.846
2018	130.435	160.160
2019	123.490	149.704
2020	115.475	138.955

Fonte: SISAP. 2022. Elaboração: Assessoria de Estatística e Informações da SUGESP - SEPLAG/MG

Houve, no Estado de Minas Gerais, um período de aproximadamente cinco anos sem a realização de concurso público para preenchimento de cargos da carreira de PEB. O certame que ocorreu antes do concurso regido pelo Edital SEPLAG/SEE nº 01/2011 foi o concurso público regido pelo Edital SEE nº 01/2005, que foi homologado em 01/09/2005.

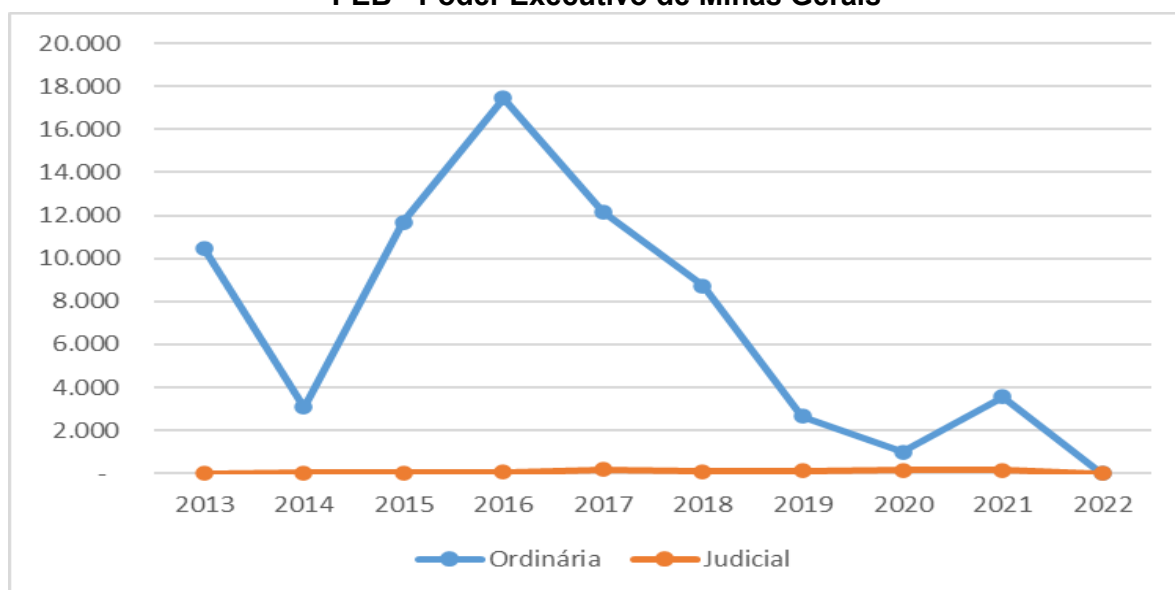
Atualmente está vigente o concurso público regido pelo Edital SEE nº 07/2017, sendo que sua validade expira em 12/04/2024, nos termos da Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 10.500, de 1º de fevereiro de 2022, tendo em vista a suspensão de sua validade por causa da legislação que dispôs sobre a pandemia da Covid-19 no Estado de Minas Gerais. As nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira PEB realizadas desde 15/11/2012, data da primeira homologação do concurso público relativo ao Edital SEPLAG/SEE nº 01/2011, até o ano de 2021, estão consolidadas na Tabela 4 e no Gráfico 2.

Tabela 4 - Evolução das nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira PEB - Poder Executivo de Minas Gerais

Nomeação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Ordinária	10.477	3.096	11.680	17.450	12.184	8.739	2.653	1.001	3.553	70.833
Judicial	-	44	36	55	167	105	136	146	142	831

Fonte: SIGECOP, 2022. Elaboração: PRODEMGE

Gráfico 2 - Evolução das nomeações para cargo de provimento efetivo da carreira PEB - Poder Executivo de Minas Gerais



Fonte: SIGECOP, 2022. Elaboração: Pesquisadora

Pelo exposto, foram realizadas nomeações para mais de 70,8 mil cargos de PEB no período de 2013 a 2021. Todavia, o número total de cargos de PEB efetivos ativos passou de aproximadamente 64 mil em 2010 para 67 mil em 2020. É importante frisar que nem toda nomeação resulta em cargo preenchido, uma vez

que o candidato pode desistir de tomar posse e/ou de entrar em exercício, assim como pode não atender aos critérios para posse no cargo efetivo. Nesses casos, o ato de nomeação é tornado sem efeito pela ausência de posse ou é publicada a demissão pela ausência do exercício (MINAS GERAIS, 1952).

Dessa forma, a “superdesignação”, entendida como formação da maioria do quadro de PEB por professores convocados/designados, ainda permanece em 2020, porém apresentando uma queda contínua. A tendência apresentada no Gráfico 2, é que o quadro seja revertido em breve, para maioria de PEB efetivos. Retirando-se do percentual de 52% de professores convocados/designados em 2020, os 6% de professores designados em substituição, que constituem uma mão de obra temporária necessária que sempre existirá, dada a natureza da movimentação contínua de pessoal por afastamentos e ajustes administrativos, tem-se os percentuais de 46% de professores convocados em cargo vago e outros e de 48% de professores efetivos.

Esse contexto tem gerado a nomeação judicial de alguns professores de educação básica, que utilizam a argumentação de que a contratação temporária em cargo vago estaria gerando a preterição arbitrária e imotivada, tendo em vista o direito subjetivo à nomeação de candidato aprovado em concurso público vigente, conforme estabeleceu o Supremo Tribunal Federal (STF) em repercussão geral no RE 837311, julgado em 09/12/2015.

Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho

Data de Julgamento: 12/11/2021

Ementa:

EMENTA - MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - APROVAÇÃO - CLASSIFICAÇÃO FORA DO NÚMERO DE VAGAS E ALCANÇADA POR PRETERIÇÃO IMOTIVADA E ARBITRÁRIA DOS CANDIDATOS - DEMONSTRAÇÃO DE CARGO VAGO - CONTRATAÇÃO PRECÁRIA - DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME - DESRESPEITO À ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO - ILEGALIDADE - SEGURANÇA CONCEDIDA. O candidato aprovado em concurso de provas e títulos classificado fora do número de vagas disponibilizado no Edital possui expectativa de direito à nomeação, a qual se convola em direito quando o ente público, dentro do prazo de validade do concurso, demonstra a preterição imotivada e arbitrária dos candidatos, mediante a realização de contratos precários quando comprovada a existência de vagas e a necessidade de seu preenchimento. Nos termos da Lei n. 10.254/09 não é permitida a designação de servidores para ocupar cargo vago, quando há candidato aprovado em concurso público para a classe correspondente (MINAS GERAIS, 2021).

Em contrapartida, o Estado de Minas Gerais argumenta que não há preterição arbitrária e imotivada e que as contratações temporárias se dão por tempo determinado e em caráter excepcional para permitir a continuidade do serviço público.

Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz

Data de Julgamento: 26/01/2022

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - INOCORRÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA - CONCURSO PÚBLICO - EDITAL SEE Nº. 07/2017 - APROVAÇÃO DE CANDIDATA PARA O CARGO DE PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA - PRETENSÃO DE NOMEAÇÃO - CANDIDATA CLASSIFICADA ALÉM DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL - MERA EXPECTATIVA DE DIREITO - REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS - NOMEAÇÃO PRETERIDA DE FORMA ARBITRÁRIA E IMOTIVADA - NÃO CONFIGURAÇÃO - AUSÊNCIA DE ATO ILEGAL - SEGURANÇA DENEGADA.

- Considerando que a impetrante foi classificada além do número de vagas previstas no edital, não há como falar em direito líquido e certo à nomeação.

- No julgamento do Recurso Extraordinário 837.311, o Supremo Tribunal Federal assentou a tese objetiva, em sede de repercussão geral, de que "a discricionariedade da Administração quanto à convocação de aprovados em concurso público fica reduzida ao patamar zero (Ermessensreduzierung auf Null), fazendo exsurgir o direito subjetivo à nomeação, verbi gratia, nas seguintes hipóteses excepcionais: i) Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital (RE 598.099); ii) Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação (Súmula 15 do STF); iii) Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos aprovados fora das vagas de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima". Contudo, no caso, não restou comprovada situação de preterição da impetrante de forma arbitrária e imotivada por parte da Administração (MINAS GERAIS, 2022).

Em 2020 ainda se constata mais de 61 mil de PEB convocados em cargo vago ativos, sem contar os mais de 10 mil PEB convocados por substituição ou outro motivo, que podem ser considerados como necessários ao serviço público, dada a contínua movimentação de pessoal, com afastamentos temporários (licença maternidade, cessão, licença para tratamento de saúde etc.) e desligamentos de PEB efetivos, que geram necessidade de pessoal temporário até que se faça novo concurso público para preenchimento da vaga relativa ao cargo de provimento efetivo. No estudo realizado por Amorim, Salej e Barreiros (2018), foi apontado que a contratação por tempo determinado de professor é um processo que nunca deixará de existir, visto que constitui um mecanismo de gestão fundamental para possibilitar a garantia do acesso à educação pelo Estado.

Entretanto, conforme explanam Amorim, Salej e Barreiros (2018), tal ferramenta deveria ser aplicada como exceção e não regra. Todavia, a utilização dessa prática, por décadas, por distintos governos, fez com que a “superdesignação” se tornasse um problema estrutural, de complexa solução. Essa questão foi definida pelos autores como hipótese gerencial. Ou seja, para regularizar a situação dos PEB convocados em cargo vago, há a necessidade de mais de 61 mil nomeações para cargo de provimento efetivo.

A Lei nº 15.293/2004 prevê o quantitativo total de 165.654 cargos, com carga horária de trabalho de 24 horas semanais, da carreira de professor de educação básica. Atualmente tem-se um total de 138.955 cargos/funções de magistério temporárias de PEB ocupados (correspondente a 83,88% do total de cargos efetivos de PEB previsto em lei), sendo dentro desses 67.099 cargos de provimento efetivo (40,50% dos cargos efetivos de PEB previsto em lei estão ocupados).

Os professores ocupantes de cargo de provimento efetivo são submetidos à avaliação individual de desempenho periódica. No Poder Executivo do Estado de Minas Gerais a avaliação especial de desempenho (estágio probatório - Decreto nº 45.851/2011) e a avaliação individual de desempenho (regular - Lei Complementar nº 71/2003 e do Decreto nº 44.559/2007) dos servidores públicos foi regulamentada, assim como a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, diferentemente do governo federal. Atualmente se utiliza o modelo de gestão por competências na avaliação de desempenho mineira, havendo a possibilidade do órgão ou entidade adotar o perfil único de competências estabelecido pela Seplag/MG para todos os servidores públicos, ou adotar um perfil de competências personalizado, de acordo com as necessidades da instituição em particular. Também há a previsão de um modelo especial de avaliação de desempenho para os gestores públicos (Lei Complementar nº 71/ 2003 e do Decreto nº 44.986/ 2008).

A Secretaria de Estado de Educação possui metodologia específica de Avaliação de Desempenho Individual, constante na Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110/2009, assim como para os gestores públicos, os Diretores de Escola, a Avaliação de Desempenho do Gestor Escolar - ADGE, prevista na Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 10.167, de 20 de maio de 2020 e na Resolução SEE no 4.710, de 01 de fevereiro de 2022. Na avaliação de desempenho individual dos servidores ocupantes do cargo da carreira de Professor de Educação

Básica são avaliadas as seguintes competências: I - desenvolvimento profissional; II - relacionamento interpessoal; III - compromissos profissional e institucional, e iv - habilidades técnicas e profissionais, que estão descritas no termo de avaliação, colacionado no Quadro 4 (SEE/SEPLAG, 2009).

Quadro 4 – Termo de avaliação de desempenho de PEB com descrição das competências (critérios)

CRITÉRIO I - DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL		Peso
1	Participa de grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, eventos e palestras disponibilizados pelo sistema; estuda e se orienta pelos materiais institucionais da SEE e outros.	2
2	Compartilha conhecimentos, informações, dificuldades, soluções e práticas exitosas que agregam valor ao trabalho.	1
CRITÉRIO II - RELACIONAMENTO INTERPESSOAL		Peso
1	Relaciona-se cordialmente com todos do seu ambiente de trabalho e com o público em geral, cumpre as normas legais e as decisões pactuadas ou emanadas das instâncias hierárquicas, agindo segundo os princípios éticos que norteiam a administração pública.	1
2	Respeita a diversidade, adotando práticas inclusivas e éticas no relacionamento com a comunidade e com os alunos em sala de aula.	1
3	Participa do trabalho em equipe e das ações da escola que envolvem interação com as famílias e alunos, contribuindo para o desenvolvimento das atividades de aprendizagem, recreação e convivência.	1
CRITÉRIO III - COMPROMISSOS PROFISSIONAL E INSTITUCIONAL		Peso
1	Cumprir com responsabilidade suas atribuições e atender às normas da administração pública relativas à assiduidade e pontualidade.	2
2	Participa de projetos e ações coletivas e da realização das avaliações internas e externas da aprendizagem dos alunos.	1
3	Zela pela conservação de todo o patrimônio público da instituição.	1
CRITÉRIO IV - HABILIDADES TÉCNICAS E PROFISSIONAIS		Peso
1	Planeja seu trabalho, participa da construção do Projeto Pedagógico da escola, elabora e executa o planejamento didático anual e planos de aulas observando as diretrizes curriculares estaduais.	1
2	Analisa e utiliza os resultados de avaliações internas e externas para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos alunos, avaliar a eficácia do ensino e implementar intervenções pedagógicas, quando necessário.	1
3	Facilita a aprendizagem utilizando materiais didáticos e processos pedagógicos que estimulam e desafiam os alunos na superação das dificuldades.	1
4	Apresenta aos pais ou responsáveis os resultados das avaliações de aprendizagem e os indicadores do desenvolvimento do aluno e busca caminhos para superar dificuldades identificadas.	1
5	Desenvolve eficiente gestão de sala de aula, cria ambiente propício ao desenvolvimento da aprendizagem e de relações humanas saudáveis, orienta os alunos quanto à necessidade de organização, limpeza e conservação dos equipamentos, mobiliário e do prédio escolar.	2
6	Cria novas oportunidades de aprendizagens e avaliações para os alunos com desempenho insatisfatório, para que todos possam aprender efetivamente o que foi ensinado.	1
7	Compromete-se com a aprendizagem de todos os seus alunos, esclarecendo dúvidas, orientando e corrigindo, individual e coletivamente, os trabalhos escolares e deveres de casa e presta atendimento diferenciado aos alunos com mais dificuldades.	1
8	Apresenta atitude positiva em relação à capacidade de aprendizagem dos alunos e é capaz de reconhecer talentos e de promover o desenvolvimento da autoconfiança e autoestima.	2
9	Obtém bons resultados de aprendizagem de seus alunos evidenciados pelas avaliações internas, realizadas pela escola, e por avaliações externas.	2

Fonte: MINAS GERAIS, 2009b.

É importante esclarecer que a avaliação de desempenho não é aplicada aos atuais PEB convocados, assim como também não ocorria em relação aos PEB designados. Pode-se perceber que o instrumento de avaliação foi elaborado com base nas seguintes atribuições da carreira de Professor de Educação Básica, listadas no Anexo II da Lei nº 15.293/2004, que instituiu as carreiras dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais:

1. Carreira de Professor de Educação Básica:

- 1.1. exercer a docência na educação básica, em unidade escolar, responsabilizando-se pela regência de turmas ou por aulas, pela orientação de aprendizagem na educação de jovens e adultos, pela substituição eventual de docente, pelo ensino do uso da biblioteca, pela docência em laboratório de ensino, em sala de recursos didáticos e em oficina pedagógica, por atividades artísticas de conjunto e acompanhamento musical nos conservatórios estaduais de música e pela recuperação de aluno com deficiência de aprendizagem;
- 1.2. participar do processo que envolve planejamento, elaboração, execução, controle e avaliação do projeto político-pedagógico e do plano de desenvolvimento pedagógico e institucional da escola;
- 1.3. participar da elaboração do calendário escolar;
- 1.4. exercer atividade de coordenação pedagógica de área de conhecimento específico, nos termos do regulamento;
- 1.5. atuar na elaboração e na implementação de projetos educativos ou, como docente, em projeto de formação continuada de educadores, na forma do regulamento;
- 1.6. participar da elaboração e da implementação de projetos e atividades de articulação e integração da escola com as famílias dos educandos e com a comunidade escolar;
- 1.7. participar de cursos, atividades e programas de capacitação profissional, quando convocado ou convidado;
- 1.8. acompanhar e avaliar sistematicamente seus alunos durante o processo de ensino-aprendizagem;
- 1.9. realizar avaliações periódicas dos cursos ministrados e das atividades realizadas;
- 1.10. promover e participar de atividades complementares ao processo da sua formação profissional;
- 1.11. exercer outras atribuições integrantes do plano de desenvolvimento pedagógico e institucional da escola, previstas no regulamento desta Lei e no regimento escolar (MINAS GERAIS, 2004).

Os desligamentos de servidores ocupantes de cargo ou função de PEB que são realizados ao longo do tempo podem ocorrer por aposentadoria, desligamento ou falecimento. Como forma de desligamento do cargo efetivo há a publicação dos seguintes atos: ato de demissão punitiva, incluindo por insuficiência de desempenho, e ato de demissão por não entrar em exercício; ato de exoneração a pedido ou por infrequência ou por inaptidão no estágio probatório, ato de torna sem efeito a nomeação por não ter critérios para posse ou por ter sido cassada a decisão judicial (MINAS GERAIS, 1952). Em relação à função de PEB convocado/designado o desligamento é pelo encerramento do contrato, não havendo a descrição do

desligamento no sistema quando esse ocorre por falecimento ou por aposentadoria, sendo vinculados ao regime geral de previdência. (MINAS GERAIS, 2020c). A Tabela 5, abaixo, consolida esses números.

Tabela 5 – Número de PEB desligados*, falecidos, em Afastamento Preliminar à Aposentadoria (APA) e aposentados em dezembro por ano – Período 2010 a 2020**

Situação funcional	2010	2011	2012	2013	2014
Aposentados - Efetivos Lei 100	1	347	556	796	1.902
Aposentados - Efetivos	76.273	79.881	82.218	84.569	90.135
Aposentados - Desligados	4	1	1	1	1
Aposentados - Falecidos	320	273	457	237	235
Desligados - Efetivos Lei 100	77	903	668	956	1.558
Falecidos - Efetivos Lei 100	8	77	73	80	84
Desligados - Efetivos	82	492	612	530	901
Falecidos - Efetivos	16	86	106	98	78
APA - Efetivos	14126	15046	18191	19181	16689
APA - Efetivos Lei 100	1008	1570	2328	3116	3105
Convocados***	48.482	56.336	56.908	67.810	66.305
TOTAL	140.397	155.012	162.118	177.374	180.993

Situação funcional	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aposentados - Efetivos Lei 100	3.225	6.092	7.731	8.707	9.388	9.332
Aposentados - Efetivos	95.589	100.478	105.693	107.206	110.698	109.105
Aposentados - Desligados	4	0	1	0	0	0
Aposentados - Falecidos	287	135	92	37	10	0
Desligados - Efetivos Lei 100	42.137	427	133	88	81	15
Falecidos - Efetivos Lei 100	521	14	12	15	7	10
Desligados - Efetivos	525	453	494	488	674	349
Falecidos - Efetivos	75	71	95	94	94	135
APA - Efetivos	13716	12317	9586	9363	7060	8613
APA - Efetivos Lei 100	3191	1752	1042	574	620	0
Convocados***	74.796	106.721	95.132	90.791	81.850	71.812
TOTAL	234.066	228.460	220.011	217.363	210.482	199.371

Fonte: SISAP. 2022. Elaboração: Assessoria de Estatística e Informações da SUGESP - SEPLAG/MG

*Número de desligamentos por ano (não é número acumulado) englobando exonerações, demissões e torna sem efeito nomeações. Não abrange falecidos.

** Número referente ao total de aposentados(as) por ano. Não faz referência ao número de aposentadorias concedidas a cada ano. *** O número de convocados desligados trata-se de uma estimativa. Não foi possível consolidar informações referentes ao "encerramento do vínculo temporário antes da vigência estabelecida". Pelo mesmo motivo, não foi possível identificar o número real de falecimentos e desligamentos dos convocados por ano. Os valores presentes na tabela "Tabela - Nº de desligados, falecidos e aposentados por ano" tratam-se de uma estimativa, considerando que todos os convocados ativos em um determinado ano seriam desligados ao término dele.
APA - Afastamento Preliminar à Aposentadoria.

Amorim, Salej e Barreiros (2018) para explicar o fenômeno da “superdesignação” levantaram a hipótese financeira, pois como os professores designados ocupam função transitória, eles têm menos direitos trabalhistas do que os professores efetivos e custam menos para os cofres públicos. Por exemplo, os professores convocados não desenvolvem na carreira, ao contrário do professor efetivo. Dessa forma, a remuneração do professor convocado permanece a mesma ao longo dos anos, vinculada ao nível I, grau A, equivalente à remuneração inicial do professor efetivo na tabela de vencimentos da carreira, sendo mais barato para a Administração Pública no decorrer do tempo (AMORIM; SALEJ; BARREIROS, 2018).

O professor efetivo desenvolve na carreira, nos termos da Lei nº 15.293/2004, e, com essa evolução na carreira, ele tem ajustes na sua remuneração, que pode ocorrer por meio da progressão, que associa os critérios de tempo de efetivo exercício e avaliação de desempenho satisfatória para sua concessão; ou por meio de promoção, que associa os critérios de tempo e avaliação à escolaridade (MINAS GERAIS, 2004). Assim, com o passar dos anos, a remuneração do professor efetivo pode aumentar, o que não ocorre com o professor convocado, uma vez que sua remuneração será sempre correspondente ao ingresso na carreira, Nível I, Grau A. Dessa forma, mesmo que o professor convocado atue por diversos anos no Poder Executivo, ele continuará recebendo a remuneração inicial da carreira de Professor de Educação Básica.

Os professores de educação básica não fazem jus à ajuda de custo para despesas com alimentação regulamentada pelo Decreto nº 48.113/2020, uma vez que há alimentação gratuita no seu local de trabalho, as escolas estaduais, conforme previsão contida no art. 30 da Lei nº 21.710/ 2015. Nos termos da Deliberação do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE) nº 01/2016, os servidores que têm remuneração inferior ao valor de três salários-mínimos possuem direito ao auxílio transporte no valor mínimo de R\$ 1,80 por dia efetivamente trabalhado. Assim, os professores que têm remuneração nesse patamar, têm direito a ajuda de custo do auxílio transporte.

Verificou-se que apesar do valor da remuneração inicial ser o mesmo para o professor efetivo e o professor convocado, o valor relativo ao desconto previdenciário é menor do que o valor relativo ao desconto previdenciário do

professor efetivo, devido ao fato de serem vinculados a regimes de previdência distintos. Em relação à contribuição patronal, a alíquota de professor efetivo (22%) é um pouco maior do que a alíquota de professor convocado (21%). A Tabela 6, abaixo, demonstra o valor total gasto pelo Estado de Minas Gerais com professores de educação básica, separados por tipo de vínculo.

Tabela 6 – Valor total gasto com cargos/funções de PEB ativos divididos por tipo de vínculo em janeiro de 2021

Professor (PEB)	Efetivos Lei 100/2007	Convocado (Ex-Designado)	Efetivo
Remuneração	94.590,51	132.413.782,23	206.544.421,39
Contribuição patronal	40.929,98	30.351.089,05	79.999.075,95
Ajuda de custo	-	6.392,00	119.220,70
VALOR TOTAL	135.520,49	162.771.263,28	286.662.718,04

Fonte: SISAP, 2022.

Pelos dados levantados, pode-se estimar o valor total gasto per capita mensal, sendo verificado que esse é maior com professores efetivos ativos do que com professores convocados ativos, apesar do quantitativo ser semelhante. São aproximadamente R\$ 162 milhões (jan./2021) gastos com remuneração de 71.812 professores convocados/designados (dez/2020), R\$ 2.266,63 por função; enquanto são cerca de R\$ 286 milhões (jan./2021) com 67.099 professores efetivos (dez/2020), R\$ 4.272,23 por cargo. Essa diferença se dá porque os professores efetivos evoluem na carreira, enquanto os professores convocados não.

Em relação ao gasto anual, em regra, o gasto com o professor efetivo seria maior, por sempre ter direito à gratificação de 1/3 de férias, relativa às férias regulamentares, direito conquistado após o 11º mês de efetivo exercício, e ao 13º salário integral (MINAS GERAIS, 1952). O gasto com o professor convocado irá depender da duração de seu contrato de trabalho. Comumente, os contratos se iniciavam com o exercício do servidor, próximo do início das aulas, e tinham vigência até 31/12 de cada ano, de acordo com a resolução que regulamentava o processo seletivo de designação ou convocação vigente.

Ainda, dentro da hipótese financeira, para Amorim, Salej e Barreiros (2018) há a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um limite

máximo para despesas com pessoal. A LRF estabelece os seguintes índices para verificar a despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual: 49% de limite máximo, 46,55 % de limite prudencial e 44,10 % como limite de alerta (BRASIL, 2000). A folha de pagamento do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais extrapolou o limite prudencial com despesa total com pessoal estabelecido pela em 2015, e, desde então, vem tentando voltar ao índice adequado. É importante pontuar que o desligamento dos professores da Lei nº 100/2007 também iniciou em 2015, devido à declaração de inconstitucionalidade da lei.

O artigo 18 da LRF define o que é considerado como despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" (BRASIL, 2000).

Pelo exposto, segundo a LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" e são contabilizados no índice de despesa total com pessoal da LRF. Não são contabilizados como despesa total com pessoal na classificação "Outras Despesas de Pessoal", os gastos com a contratação de mão de obra terceirizada de locação de serviços de apoio administrativo, conservação, segurança e limpeza, como o contrato com a MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A., empresa pública fornecedora do Poder Executivo de Minas Gerais, e com contratos de consultoria especializada, uma vez que são classificados como contratos com prestadores de serviços nas despesas de custeio.

Tabela 7 - Relatório de Gestão Fiscal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Orçamento Fiscal - Janeiro a dezembro de 2021 – Poder Executivo Estado De Minas Gerais

<u>DESPESA COM PESSOAL</u>	Total Últimos 12 meses (a)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados (b)	Despesa Executada (a + b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	47.201.720.327,24	37.469.310,78	47.239.189.638,02
Pessoal Ativo	24.535.115.052,16	1.498.399,02	24.536.613.451,18
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	20.171.632.167,14	1.498.399,02	20.173.130.566,16
Obrigações Patronais	4.363.482.885,02	0,00	4.363.482.885,02
Pessoal Inativo e Pensionistas	22.450.825.463,65	35.970.911,76	22.486.796.375,41
Aposentadorias, Reserva e Reformas	18.513.077.377,47	-	18.513.077.377,47
Pensões ¹	3.937.748.086,18	35.970.911,76	3.973.718.997,94
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	215.779.811,43	-	215.779.811,43
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	(0,00)	-	(0,00)
(-) DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	7.113.540.212,48	279.757,62	7.113.819.970,10
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	11.340.420,68	-	11.340.420,68
Decorrentes de Decisão Judicial	407.518.716,62	279.757,62	407.798.474,24
Despesas de Exercícios Anteriores	38.439.860,83	-	38.439.860,83
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	6.656.241.214,35	-	6.656.241.214,35
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II)	40.088.180.114,76	37.189.553,16	40.125.369.667,92

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	Valor	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (IV)	82.453.583.803,79	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 1º, art. 166 da CF)	21.022.208,00	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	82.432.561.595,79	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP sobre a RCL (VII) = (III a + III b)	40.125.369.667,92	48,68
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III art. 20 da LRF) – 49,00%	40.391.955.181,94	49,00
LIMITE PRUDENCIAL (IX) (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 46,55%	38.372.357.422,84	46,55
LIMITE DE ALERTA (X) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) – 44,10%	36.352.759.663,74	44,10

Fonte: Fonte: Siafi/MG, SEF/STE/SCCG/DCICF, Emissão 14/jan./2022, às 10:52:00

Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2021/3quadrimestre2021.pdf

Publicado no Órgão Oficial Eletrônico do Estado – Jornal “Minas Gerais” – Diário do Executivo, 29/01/2022, páginas 13 a 16 - RGF - ANEXO 1 (LRF. art. 55, inciso I. alínea "a") - Portaria 389/18 STN

Nota: (1) Para o 3º quadrimestre constam valores de pensões especiais referentes à Lei Nº 21.527/2014. Valores de janeiro a julho acumulados no mês de dezembro.

O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais contabiliza no RGF a remuneração total do servidor público, sem excluir os descontos do servidor público efetuados em folha de pagamento, como imposto de renda retido na fonte, assim como insere no mencionado relatório as obrigações patronais e os benefícios previdenciários. Todavia, apesar de tanto a contratação temporária para as funções de magistério, quanto a contratação temporária para as demais funções públicas, como as da área de segurança pública e de saúde, serem fundamentadas no art. 37

da Constituição da República de 1988, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) mineiro elas são contabilizadas de maneira distinta.

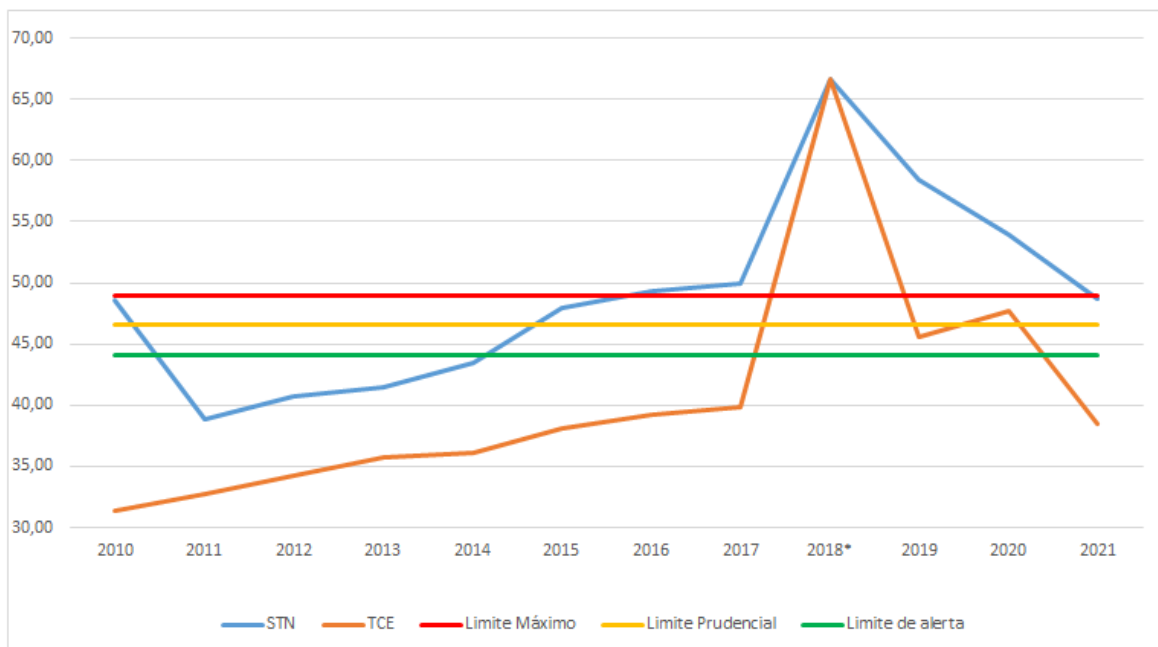
No RGF do Poder Executivo de Minas Gerais, a remuneração dos professores convocados é classificada como despesa com “Pessoal Ativo” – elemento item de despesa 11.02 - Vencimentos e Vantagens fixas - Pessoal Civil - Designados do Magistério. A remuneração dos demais servidores contratados temporariamente, como, por exemplo, os médicos e policiais penais (antiga carreira de agente de segurança penitenciário) temporários, é classificada como “Outras Despesas de Pessoal” – elemento item de despesa 34.01 - Outras despesas decorrentes de contratos de terceirização - Outras despesas decorrentes de contratos de terceirização.

Também é importante ressaltar que há divergência na interpretação do que compõe a despesa total com pessoal para fins de LRF pelos órgãos de controle. Assim, os Relatórios de Gestão Fiscal são elaborados pelo Poder Executivo seguindo duas metodologias diferentes: as recomendações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria nº 389/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), que em geral, não inclui os gastos com inativos e pensionistas na despesa total com pessoal.

Apenas em 2018, por força da Instrução Normativa 01/2018 do TCE/MG, os inativos e pensionistas foram considerados no cálculo. A partir de 2019 a metodologia foi novamente alterada, seguindo as orientações do Ofício nº 18158/2019 do TCE/MG - Assunto Administrativo - Pleno nº 1072447/2019. A metodologia do TCE desde então passou a incluir no cálculo do índice de despesa total com pessoal apenas as despesas com inativos e pensionistas relativas à contribuição para a assistência à saúde dos servidores: patronal, dos servidores, dos prestadores de serviços contratados, que é classificada orçamentariamente como fonte 58.

O entendimento sobre o cálculo do índice de despesa total com pessoal está sendo debatido no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 69, proposta pelo Partido Novo em 2020. O Gráfico 3 e a Tabela 8 demonstram a evolução da despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais de 2013 a 2020.

Gráfico 3 – Evolução do índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para fins de LRF – Período 2010 a 2021



Fonte: SEF/MG, 2022.

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2021/

Elaborado pela pesquisadora

*Em 2018, por força da Instrução Normativa 01/2018 do TCE/MG, o cálculo considerou inativos e pensionistas.

Limite máximo (VIII) (incisos I, II e III art. 20 da LRF) – 49,00%

Limite prudencial (IX) (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 46,55%

Limite de alerta (X) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) – 44,10%

Metodologia STN: 2010: Portaria STN 462 e 757/09 – 2011: Portaria STN 249/10 – 2012: Portaria STN 407/11 – 2013-2014: Portaria STN 637/12 – 2015-2016: Portaria STN 553/14 – 2017: Portaria STN 403/16 – 2018: Portaria STN 495/17 – 2019-2020-2021 Portaria STN 389/18.

Metodologia TCE/MG: 2010-2017: IN TCE 05/2001 – 2018: IN TCE 01/2018 e MDF 8ª edição – 2019-2020-2021: Ofício TCE nº 18158/2019 - Pleno nº 1072447/2019

Tabela 8 – Índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para fins de LRF – Período 2010 a 2021

RGF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
STN	48,61	38,85	40,73	41,49	43,49	47,91	49,29	49,99	66,65	58,42	53,93	48,68
TCE	31,43	32,73	34,24	35,78	36,08	38,06	39,28	39,80	66,65	45,52	47,67	38,51

Fonte: SEF/ MG http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2021/

Elaborado pela pesquisadora

*Em 2018, por força da Instrução Normativa 01/2018 do TCE/MG, o cálculo considerou inativos e pensionistas.

Limite máximo (VIII) (incisos I, II e III art. 20 da LRF) – 49,00%

Limite prudencial (IX) (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 46,55%

Limite de alerta (X) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) – 44,10%

Metodologia STN: 2010: Portaria STN 462 e 757/09 – 2011: Portaria STN 249/10 – 2012: Portaria STN 407/11 – 2013-2014: Portaria STN 637/12 – 2015-2016: Portaria STN 553/14 – 2017: Portaria STN 403/16 – 2018: Portaria STN 495/17 – 2019-2020-2021 Portaria STN 389/18.
Metodologia TCE/MG: 2010-2017: IN TCE 05/2001 – 2018: IN TCE 01/2018 e MDF 8ª edição – 2019-2020-2021: Ofício TCE nº 18158/2019 - Pleno nº 1072447/2019

Pelos dados levantados acima, percebe-se que, na metodologia da STN, o índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo vem aumentando ao longo dos anos, desde 2011, extrapolando o limite prudencial em 2015. O limite máximo foi ultrapassado em 2016, com pico de 66,65% em 2018. A partir do ano de 2019, o índice começa a cair e vem em queda desde então, retornando ao limite prudencial em 2021.

Já pela metodologia do TCE, o índice de despesa total com pessoal do Poder Executivo estava abaixo do limite de alerta, ultrapassando esse limite, assim como o limite máximo, apenas em 2018, por força da Instrução Normativa 01/2018 do TCE/MG, que considerou inativos e pensionistas no cálculo. A partir de 2019, a metodologia se altera novamente, sendo incluídas as despesas com inativos e pensionistas executadas com a fonte 58, conforme Ofício nº 18158/2019 do TCE/MG. Assim, o índice de despesa total com pessoal volta a cair em 2019, ficando no limite prudencial. Todavia, em 2020, o índice volta a subir, extrapolando o limite prudencial, mas sem ultrapassar o limite máximo. Em 2021 o índice total de despesas de pessoal apresenta considerável queda, retornando para os patamares normais, abaixo do limite de alerta.

Quando há a extrapolação dos índices de despesa total com pessoal da LRF, há a imposição de várias medidas estabelecidas na lei, como a vedação de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Dessa forma, quando os índices de despesa total com pessoal da LRF são ultrapassados, a nomeação para cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão e a realização de contratos administrativos por tempo determinado pelo Poder Executivo são limitadas.

Dessa forma, a preferência do Governo pela contratação por tempo determinado em detrimento da nomeação para cargo de provimento efetivo de PEB pode ser justificada pelo fato do professor convocado custar menos ao longo do

tempo em relação ao professor efetivo, uma vez que a sua remuneração não evolui e permanece estagnada no Nível I, Grau A, assim como pelo fato de seu contrato ser interrompido todo mês de dezembro. Assim, não há gastos com esse pessoal na folha de janeiro do ano subsequente, pois apenas em fevereiro, com as novas convocações, é que haverá novo pagamento de remuneração para professores convocados/designados.

Todavia, foi verificada por Amorim, Salej e Barreiros (2018) outra questão que influencia a hipótese financeira: haveria prejuízo financeiro na contratação de professores convocados/designados, uma vez que o Estado investe na formação continuada desses profissionais, que não permanecem em seu quadro de pessoal. Ainda, segundo Amorim, Salej e Barreiros (2018), tem-se a hipótese sociológica, comprovada pela correlação de dados de renda familiar e rede de ensino, de que a escola pública é frequentada pela população de baixa renda.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, houve a expansão da rede de ensino pública, uma vez que a carta magna estabeleceu a educação como dever do Estado e direito de todos. Dessa forma, houve um aumento de alunos na rede pública, que antes não tinham acesso à educação, assim como houve a migração dos alunos com melhores condições econômicas, que eram os únicos que tinham acesso a escolarização e frequentavam a rede de ensino pública, para a rede particular de ensino (AMORIM; SALEJ; BARREIROS, 2018).

Amorim, Salej e Barreiros (2018) questionam se o fato de governo não investir na constituição de um corpo docente permanente não seria porque os alunos das escolas públicas não possuem boas condições socioeconômicas, retratando assim o descaso com a educação das camadas populares e com o direito constitucional de todos a uma educação pública de qualidade gratuita. Pesquisas demonstraram que é grande a importância do professor no desempenho escolar, o efeito professor, podendo ser considerada maior do que a influência do efeito escola. Estudos também demonstram que o vínculo permanente do professor contribui para o maior efeito escola e melhor desempenho escolar (AMORIM; SALEJ; BARREIROS, 2018; BRESSOUX, 2011; LAFONTAINE, 2011; SOARES, 2016).

Dessa forma, temos no Estado de Minas Gerais um cenário em que é possível realizar a comparação entre o servidor público permanente, idealizado pela Constituição Federal, representado no campo de pesquisa pelo professor de

educação básica efetivo, e o servidor público temporário recorrente representado pelo professor de educação básica convocado. Apesar da manutenção do concurso público, é importante ressaltar que existem críticas em relação ao instituto como instrumento de recrutamento e seleção eficiente e eficaz, e, portanto, adequado para selecionar a burocracia pública (COELHO MENON, 2018).

4.2 Entrevistas

As entrevistas foram realizadas com quinze diretores de escola, com o objetivo de obter a percepção de gestores públicos, que compõem a burocracia de médio escalão, sobre os professores de educação básica, servidores públicos que compõem a burocracia do nível de rua, e foram analisadas a partir das mesmas variáveis elencadas a partir da literatura.

4.2.1 Ingresso no serviço público

Os Diretores de Escola entrevistados, de uma forma em geral, consideraram a estabilidade como um atrativo para ingresso no serviço público devido a busca das pessoas por emprego, segurança econômica, dada a realidade econômica instável do país com alto índice de desemprego. Dessa forma, a percepção dos diretores se alinha com os achados de Bergue (2020), Ferrão e Oliveira (2013) e Oliveira *et al.* (2021) que indicam que a estabilidade e a garantia de remuneração mensal decorrente dessa a segurança econômica, são fatores que atraem as pessoas para o serviço público.

Que [*a estabilidade*] é um atrativo para ingresso [*no serviço público*]., com certeza. As pessoas elas desejam essa estabilidade porque nós vivemos num país muito instável, num país emergente que a economia oscila de forma assustadora. Então, a qualquer momento, se você não tiver num setor público efetivo, estabilizado, o risco de você perder o emprego é enorme, né? Então, por causa dos riscos mesmo de perder o emprego e não conseguir outro trabalho (DIRETOR DE ESCOLA 02).

[*A estabilidade é considerada um atrativo para ingresso no serviço público.*] Ah, com certeza, né? Principalmente, nos dias de hoje, nessa situação, dessa crise financeira que o país se encontra, a estabilidade, ela é um atrativo sim. E, às vezes, ela é um atrativo, e, às vezes, até a acomodação, né? Ela vem com essa situação de permanecer, de não, vou colocar entre aspas, “não poder ser mandado embora”, e, as vezes, ela te traz a acomodação, né? Você fica acomodado nessa situação, você acha que talvez já esteja dentro do que você busca e não quer mais nada e você

permanece nessa situação. Então eu vejo como atrativo sim (DIRETOR DE ESCOLA 07).

É um atrativo porque traz uma estabilidade nesse sentido, né? Eu, bom, eu posso agora ficar tranquila porque pelo menos todo mês vai pingar, né? Diferente do convocado porque de repente pode chegar um efetivo aqui a qualquer momento e ele perdeu cargo que é o que está acontecendo. No meu caso de efetivo, não. Eu estou nomeada, né? Agora não está tendo, nenhum muito bem essa estabilidade, né? Igual eu te falei do Projeto Somar, os nomeados tiveram que sair de lá, né, da escola e procurar outra escola. Mas ele procurou outra escola e não perdeu o cargo. Então, o concurso público, para você entrar numa carreira, consolida ali um estudo que você fez, um desempenho, um esforço a mais que você fez na sua vida também, né? Porque tem pessoas que não entra de cara, ela tem que se dedicar para poder fazer o concurso e passar, entendeu? (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Com certeza. Quem não quer, né, o seu o seu lugarzinho garantido financeiramente, né? Para o desenvolvimento tranquilo é um bom caminho (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Acredito. Acredito. Eu acredito sim, sou a favor do concurso público. Porque nós vivemos num país que é instável. Então, eu acho que o mínimo que a gente pode garantir é a nossa sobrevivência. E o concurso público, o ingresso ao com o concurso público no setor público, ele, por menor que seja o seu salário, você tem aquilo ali, né? Você não corre o risco claro que tem, pode perder o cargo, processos administrativos. Isso a gente sabe que existe, né? Mas eu sou a favor, acredito muito no concurso público, na estabilidade e acho que eu sempre falo, todo mundo deveria pelo menos prestar um concurso para poder ingressar no setor público (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Os entrevistados apontaram que, mesmo com a remuneração no setor público não sendo muito atrativa no Poder Executivo atualmente, como no caso dos professores de educação básica, por ser de baixo valor, assim como a existência de outros problemas de pessoal no setor público, como o parcelamento de salários, a estabilidade ainda atrai pessoas para o serviço público pelas garantias do emprego público, de recebimento de salário mensalmente, e de outras questões vinculadas a ele, como plano de carreira e de benefícios trabalhistas.

[A estabilidade é um atrativo para ingresso no setor público] porque nós passamos por salário parcelado, mas nós estamos aqui empregados. Então eu não vejo essa diferença em relação de que se vir uma nova crise, nós [servidores públicos efetivos] continuaremos aqui, diferentemente dos demais. Então essa estabilidade é confortante. Ao mesmo tempo que ela é comodista. Aí entra nesse mesmo discurso: pode mudar o que for, eu estarei aqui sendo bom, sendo ruim, atendendo ou não atendendo às demandas. Eu acredito que a avaliação de desempenho eles tinha que ser mais eficiente para que, se ficasse comprovado a incapacidade, a pessoa fosse exonerada. Porém, isso não acontece. Eu acho que é onde o Estado peca (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Eu acredito que [a estabilidade] é um atrativo [para ingresso no serviço público]. Ao mesmo tempo, é um atrativo bom para quem tem responsabilidade, para quem quer trabalhar, para quem quer ter uma carreira, quem quer ter uma estabilidade no emprego. [...] Gente, que benefício que eu tenho, eu estudei, passei no concurso, eu não preciso ficar correndo atrás de emprego. Porque eu também já trabalhei em empresa privada. Eu estou me tomando como exemplo. Então, eu acho que isso é um atrativo muito, mas muito bom. A gente precisa ter consciência que é um atrativo bom, mas você tem que ter responsabilidade a hora que você ingressa nele. Você tem que cumprir as suas obrigações. É isso que eu vejo, tá? (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Em certos aspectos sim, a estabilidade é um atrativo, mesmo com um salário aquém (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Sim. Porque todo mundo quer uma segurança, busca uma segurança profissional, né? Tanto no que diz respeito onde trabalhar, o que fazer, como também as vantagens, como o plano médico, né? Saber que todo mês a gente tem uma coisa certa. Isso é do ser humano né? A gente procura coisas que nos traz segurança. Então, a estabilidade é uma vantagem (DIRETOR DE ESCOLA 09).

É um atrativo porque traz uma estabilidade nesse sentido, né? Eu, bom, eu posso agora ficar tranquila porque pelo menos todo mês vai pingar, né? Diferente do convocado porque de repente pode chegar um efetivo aqui a qualquer momento e ele perdeu cargo que é o que está acontecendo. No meu caso de efetivo, não. Eu estou nomeada, né? Agora não está tendo, nenhum muito bem essa estabilidade, né? Igual eu te falei do Projeto Somar, os nomeados tiveram que sair de lá, né, da escola e procurar outra escola. Mas ele procurou outra escola e não perdeu o cargo. Então, o concurso público, para você entrar numa carreira, consolida ali um estudo que você fez, um desempenho, um esforço a mais que você fez na sua vida também, né? Porque tem pessoas que não entram de cara. Ela tem que se dedicar para poder fazer o concurso e passar, entendeu? (DIRETOR DE Escola 10).

É por causa da garantia mesmo, né? E o servidor concursado, ele tem a garantia de trabalho. Eu acredito que sim (DIRETOR DE ESCOLA 12)

Eu acredito que ele é um trampolim, pois vejo muitos profissionais bons que ingressam pela estabilidade, mas tentam outros concursos públicos por conta da remuneração (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Acredito que é um atrativo, uma vez que a pessoa sai de férias e sabe que quando voltar vai ter um emprego, ela se sente segura, ela se sente envolvida com aquele grupo, a tendência de melhorar profissionalmente é maior (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Houve a ressalva de que a estabilidade não é um atrativo para o ingresso no serviço público da mesma maneira como era no passado, uma vez que não há mais a estabilidade absoluta, pois o servidor é submetido à avaliação de desempenho, que pode gerar a perda de seu cargo público. Assim, a atratividade gerada pela estabilidade estaria ligada apenas em relação à segurança econômica.

Olha, oh, já foi, já foi. Por exemplo, quando eu entrei para o serviço público, eu acreditava que ter uma carreira estável, ter essa estabilidade seria muito bom. Só que hoje, por exemplo, com as leis que foram aprovadas, não tem mais essa, não existe mais essa estabilidade, né, a pessoa pode ser dispensada, né? Mesmo que ele seja efetivo, que seja concursado, ele pode ser dispensado se não apresentar bons rendimentos ou se fizer alguma coisa, como cometer algum crime, né?! Com relação ao serviço público, então, ele pode ser dispensado por isso tranquilamente. Isso mudou, não tem mais essa estabilidade igual tinha antigamente não (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Ainda é pela pelo próprio nome e pela estabilidade, por um salário garantido, por determinados benefícios que o servidor contratado, convocado não vai ter. Mas se você me perguntar de vinte, trinta anos atrás, esta função para a área da educação, com certeza, atraia um número maior de profissionais do que hoje em dia. As licenciaturas estão cada vez mais diminuindo, sendo menos atraentes. Então, o serviço público há muitos anos atrás [*era atrativo*], Banco do Brasil era um carro-chefe. Hoje diminuiu muito, mas, ainda, é claro, as pessoas buscam a estabilidade (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Nesse sentido, em relação ao status do cargo ou do serviço público, a percepção dos diretores vai contra o apontamento de Bergue (2010) e Oliveira *et al.* (2021), visto que tais atrativos não mais persistem. Assim, é corroborada a previsão da OCDE (2005, 2010) e de Ribeiro e Mancebo (2013), no sentido de que as reformas administrativas que foram realizadas em alguns de seus países membros acabaram por tornar o serviço público pouco atraente para os jovens, por não ser mais considerado um emprego de qualidade, com garantia de estabilidade, apresentando um *status* diferenciado, sendo na verdade o oposto de tal situação em alguns países industrializados, nos quais os servidores escondem sua condição de funcionário público para evitar chacota em reuniões sociais. No Brasil, dada a realidade econômica com alto desemprego, a estabilidade ainda é atrativa pela garantia de emprego.

O instrumento de recrutamento e seleção dos professores efetivos, o concurso público, é elaborado de forma distinta do utilizado em relação aos professores convocados, o processo simplificado de seleção (PSS) da convocação. No concurso público para a carreira de PEB os candidatos são avaliados por meio de provas e títulos, enquanto no PSS da convocação, a SEE estabelece critérios em resolução. Para o SEE atualmente são utilizados os critérios de habilitação/ escolaridade/ formação especializada e tempo de serviço exercido na Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais, conforme disposto na Resolução SEE nº 4.673/2021.

Quando questionados os diretores de escola, sobre qual instrumento seria mais apropriado para selecionar os profissionais com as competências adequadas para o cargo ou função de professor de educação básica, foi apontado por alguns entrevistados que tanto o concurso público, quanto o processo seletivo simplificado de convocação são considerados capazes de atrair profissionais qualificados e competentes. Foi apontada a necessidade de capacitações e atualizações após o ingresso para desenvolver as habilidades de professor.

A habilidade em sala de aula foi apontada como algo diferencial pelos diretores, sendo essa inata ao indivíduo ou desenvolvida por meio da experiência profissional. Nesse ponto, a formação acadêmica é preconizada como insuficiente. Dessa forma, na visão dos entrevistados, seria interessante que tal habilidade fosse considerada nos processos seletivos como um critério de avaliação, porém, tal habilidade não tem sido avaliada em nenhum dos processos seletivos. Essa percepção vai ao encontro ao apontado por Coelho e Menon (2018), em relação à necessidade de modernização dos instrumentos de recrutamento e seleção, com formas de avaliação que vão além do conhecimento formalizado.

Em relação ao profissional, na verdade, eu acredito que esse processo de seleção, na verdade, [...] não influencia muito na característica do profissional. Aí eu vou te falar por quê. Pelo seguinte é porque, às vezes, a pessoa era um bom aluno e ele vai se dar muito bem na prova e vai passar no concurso? Mas às vezes ele não é um bom professor. E isso acontece muito. Às vezes você tem um cara que ele tem um conhecimento muito grande, vou te falar até no seu curso que você está fazendo, às vezes você encontra professores lá, você fala assim, não, o cara tem um conhecimento fantástico, mas ele não sabe colocar isso, explicar isso para a gente. Então, esse processo de seleção não funciona muito bem nesse caso. E como é um serviço público, a gente não tem. Você não tem como por exemplo, dispensar um professor que não tem toda essa habilidade. O certo deveria ter, era, mais capacitações, para preparar esse professor para ele ir trabalhar com aquele com o público-alvo dele, né? (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Então, hoje eu acredito que tenha pelo menos dois recrutamentos. O concurso público por si só ele não habilita a ser um profissional qualificado. Não é passar numa prova que vai habilitar esse professor a ter qualidade, né? Depende muito de quando ele chega. Hoje a gente sente uma lacuna nessa formação, né? O professor tem, às vezes, ele chega efetivo na escola, mas com pouca prática, e o lado contrário, às vezes, a gente encontra também algumas práticas já defasadas, né? Algumas práticas sem atualização, o que também prejudica. Então, eu acredito que dos dois lados tenham pontos fortes e pontos fracos. Do lado de contratação a gente encontra ainda profissionais que não passaram em um concurso, mas que são excelentes, né? Que realmente têm uma prática adequada, que realmente se dedicam. Então, a gente tem dois lados nessa situação (DIRETOR DE ESCOLA 07).

É, os dois são muito semelhantes, mas são pouco funcionais. Justificando porque são pouco funcionais: que nem sempre um professor recém nomeado, ele tem aquela experiência X para lidar, vamos supor, com uma alfabetização, né? Isso requer prática nossa, né, uma experiência, visto que é um trabalho muito direcionado. Então, o nomeado nem sempre tem essa bagagem de experiência. Pelo contrário, normalmente vem sem experiência nenhuma até na escola pública. Ele vem cruzinho para nós. E o convocado ele vem, às vezes, com uma bagagem, né? De experiência, mas, no entanto, também, às vezes, ultrapassada. Aquele professor muito mais velho que também já vem com uma bagagem ultrapassada. Então, nos dois, tem seus prós e seus contras, né? Por incrível que pareça, para mim, o convocado ainda fica um pouco à frente em questão de lidar, já ter experiência (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Olha, eu vejo o seguinte, o concurso público é um direito de todos fazerem. Da educação, no caso, você tem que ter a formação para fazer o concurso. E não quer dizer que o profissional que tenha feito o concurso seja um profissional adequado para estar dentro da escola. A mesma coisa para o pessoal antigo designado e agora convocado. Muitas pessoas têm feito um curso superior. Aí depois fazem uma licenciatura para entrar na área da educação. Então, não quer dizer que essas pessoas também estejam aptas para a educação, sabe? Então, nós temos, infelizmente, esses dois processos. Mas eu ainda defendo o concurso, sabe? Os dois não são ideais, mas o concurso é melhor (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Alguns diretores de escola já apontaram que o concurso público seria uma forma melhor de recrutamento e seleção do que o PSS pelo fato de haver realização de provas e não apenas verificação de critérios de formação e tempo de serviço, assim como avaliação médica mais rígida. Assim, mesmo o concurso público sendo considerado por Coelho e Menon (2018) e Longo (2007) como um instrumento de recrutamento e seleção tradicional e complexo, com valorização excessiva do conhecimento formal, os diretores de escola ainda o acham um bom instrumento justamente por requerer um maior conhecimento do candidato, ao contrário do PSS, que é apenas o preenchimento de requisitos formais.

O concurso para servidor efetivo [*é melhor para selecionar o profissional para o cargo ou função de PEB do que o PSS*], por quê? Porque o profissional, ele faz uma prova, onde ele entende de demonstrar as habilidades requeridas para a tal função. Igual o meu concurso de professor de inglês, eu faço uma avaliação, né, de língua portuguesa, de questões educacionais e, né, do inglês como um todo. Mas se você parar para pensar, eu acho que ainda nenhum dos modos, das maneiras, ela é eficiente. Então, acho que o Estado deveria reformular. Eu acho que deveria ter uma prova, ah, de eu dar uma aula, isso não existe na rede pública, como existe na rede privada (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Só o fato de você fazer uma prova ele [*o concurso público*] já seleciona melhor, já o caso de processo de contratação [*PSS*] você tem que ter a documentação, e se tiver a documentação você é considerado apto a exercer a função e sabemos que não é assim (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Eu não acho que esse concurso deveria terminar não. Eu acho que deveríamos mudar a situação, que a gente pudesse estar tomando as providências, né, em cima daquilo que precisa melhorar. E não essa burocracia toda e a gente acaba não conseguindo, fazer com que as coisas possam funcionar de maneira tal, de acordo com o que o aluno precisa, né, que é essa situação nós precisamos trabalhar. O concurso ele seleciona melhores profissionais ou a designação seleciona melhores profissionais, ou a mesma coisa. Eu não acho que o concurso seleciona melhor os profissionais não. Mas não também a designação [PSS] porque ele pega em cima dos documentos, em cima do que ele comprove, do que ele tem direito e de acordo com a legislação. Então, eu sou honesta com você. Eu acho que nenhum e nem outro. Eu acho que a gente teria que arrumar uma, não sei. Teria que ver uma alternativa. Tá? Para que a gente possa realmente selecionar melhor isso aí. Porque o concurso e nem essas avaliações de desempenho ajuda muito nessa situação porque a gente tem casos que a coisa é muito complicada (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Olha, para mim, o efetivo pelo menos, o concursado, passa por uma prova, né, a seleção [PSS] do convocado ele não passa por essa prova. Então, basta ele ter a escolaridade necessária, atender os requisitos da resolução, que ele pode ser convocado. Então, isso sim, eu acho é um agravante porque, né, o professor, é, não, ele não passa por uma prova para avaliar esse conhecimento que segue né? (DIRETOR DE ESCOLA 12).

O concurso para mim é o mais democrático e o melhor, porque pelo candidato que passa pela seleção da prova, o exame médico é mais criterioso, a pessoa quer fazer carreira naquela área para mim a pessoa é mais preparada, no entanto o convocado o critério é o tempo de serviço (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Os dois estão selecionando, claro que o concurso público está analisando as habilidades daquele professor, quando você parte para o contrato, você não tem essa especificidade, você não tem uma prova de conteúdo e habilidades para estar contratando um professor, mas pela experiência, a gente tem excelentes professores convocados. Eu acho que o contrato desestrutura mais a pessoa, uma vez que quando ela termina o ano letivo ela não sabe se no ano seguinte ela irá estar contratada novamente, isso gera uma certa insegurança, e a continuidade do profissional na escola eu acho que é importante, o que mais prejudica não é a forma de contratação e sim a rotatividade (DIRETOR DE ESCOLA 15).

O perfil desejado de servidor público, com a presença do *ethos* público, entendido como a característica de buscar o bem comum, de defesa do interesse público, poderia ser comprometido pela estabilidade, segundo Coelho e Menon (2018), Longo (2007) e Oliveira *et al.* (2021). Em geral, os diretores de escola percebem que tanto os professores efetivos, que ingressaram no setor público mediante concurso público para cargo de provimento efetivo, quanto os professores convocados, que participaram de processo seletivo simplificado para função temporária de magistério, “sem oferta de estabilidade”, em geral, apresentam um perfil adequado de servidor público, buscando o interesse público. Foi indicado que

as escolas buscam atuar de forma ativa na promoção dos valores do setor público, envolvendo todos os servidores, independentemente do vínculo.

Eu acho que independe de ser designado ou efetivo, de instabilidade ou não. Não está ligado à estabilidade, está ligado ao perfil da pessoa. E tem pessoas que são muito preocupadas com todas essas questões que participam. Por exemplo, na hora que a gente convidou, os profissionais aqui da escola para participar do nosso projeto sobre conflitos, que ajuda nos conflitos da escola, sabe? O interesse foi semelhante, o que impede, às vezes, as pessoas participarem desse tipo de capacitação, é o tempo. Por quê? Tanto efetivo quanto designado, eles têm que trabalhar de manhã aqui e trabalhar à tarde em outra escola. Ou trabalhar à tarde aqui de manhã em outra escola, para poder conseguir ter um salário mediano, né? Quando eu entrei no estado, eu tinha o salário de supervisora, eu tinha um salário de um sargento como supervisora. Hoje, ganha metade de um soldado. Não estou desmerecendo nem o sargento, nem o soldado. Eu acho que eles têm que ter um salário adequado porque são agentes públicos de muita importância para sociedade. Mas não poderia ter perdido o professor nessa valorização também, entendeu? Minha questão é essa. O professor perdeu nessa valorização. Então, às vezes, até pensar nesse bem público, no bem-estar da coletividade e tudo mais, é uma coisa que não dá tempo, porque você sai de uma escola correndo, você vai para outra escola e tem toda a atividade burocrática, então, às vezes, não dá para você se empenhar, não dá para você se envolver, não dá tempo (DIRETOR DE ESCOLA 02).

O servidor convocado, ele tem, ao meu ver aqui, no Afonso Pena, a mesma postura [*do servidor efetivo*] em relação a ética, postura dentro de uma escola. Também, mais uma vez, vai da formação da pessoa. Às vezes uma pessoa que teve uma formação, foi bem criada, vai ter um posicionamento. E o outro, às vezes, que teve não problemas durante a vida, não vai ter a mesma postura adequada. (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Sabe o que que é também? Os meus designados aqui são poucos que mudam. O meu grupo de secretaria caminha comigo tem mais de dez anos, mesmo sendo designada, né? Já, já estão no eixo, porque assim não pode tratar ninguém mal, a gente está aqui para servir a comunidade, né? Então, esse perfil [*ethos público*] aqui é geral, mas eu não te nego que eu tenho alguns designados que não está nem aí, como também eu tenho alguns efetivos, entendeu? Que acha que a coisa é pública e pode ir de qualquer jeito. Mas é igual eu estou te falando, é um trabalho que eu faço de entendimento que a gente está aqui para fazer o melhor, né? Entra, então, porque ama, porque não é uma escola perto, né? A maioria mora em Belo Horizonte, então eles vêm porque gostam do sistema da escola mesmo. Então, acaba que abraça, né? Eu falo que aqui não é bem uma escola, a gente fala sempre assim, no início do ano, eu já crio a filosofia, assim, somos uma família, estamos aqui um para ajudar o outro e juntos servir essa comunidade. É a referência que a comunidade tem é a escola. Então, eu vou trabalhando isso com eles, né? Água, água mole em pedra dura, vai batendo até uma hora fura, né? Então, eu too assim (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Alguns diretores de escola indicaram perceber mais a presença do *ethos* público no professor efetivo do que no professor designado, indicando que a precariedade do vínculo do servidor temporário não contribui para o desenvolvimento desse tipo de característica. Dessa forma, a estabilidade do cargo

efetivo contribui para atrair profissionais com *ethos* público e incentiva o desenvolvimento desse comportamento.

O temporário quanto menor o tempo dele menor será o desenvolvimento dele, quando ele vem muito rapidamente ele não terá este vínculo [*ethos* público] não (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Ah não, no efetivo ele [*ethos* público] é bem mais radical. Briga mesmo, luta mesmo, quer, né? O direito comum a todos. O efetivo aí mostra um resultado melhor (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Acredito sim, sim [*a estabilidade é necessária no serviço público*]. Ah, é preciso, é preciso, porque é aquilo que eu te falei, é um país tão instável que a gente precisa ter aquelas pessoas. Vamos falar da questão da escola, acredito muito no profissional. E é aquilo que eu te falei, não quer dizer que você faz um concurso público e que você nasceu para aquilo. Que eu nasci. Já tentei outras profissões e não deu certo. Eu nasci para a escola, sabe? Eu amo dar aula, eu amo estar como diretora. Então, amo gente, eu gosto de estar em contato com as pessoas. E eu acho que é importante para você fazer um bom trabalho naquele setor. Sabe? Então, eu acho que é importante sim (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Em contrapartida, houve o apontamento por um diretor de escola de que o professor convocado inicia no serviço público querendo fazer a diferença na sociedade, enquanto o professor efetivo se apresenta indiferente, focando apenas no seu trabalho operacional.

O convocado tem mais interesse, o professor convocado está chegando agora ele quer transformar o mundo. Diferentemente do efetivo, que não passa por essa situação, não adianta você fazer o mestrado, não adianta fazer nada porque isso no seu trabalho não vai mudar em nada, do ponto de vista operacional (DIRETOR DE ESCOLA 04).

4.2.2 Descontinuidade administrativa

Em relação à descontinuidade administrativa, parte dos diretores de escola entrevistados considera que a estabilidade contribui para a continuidade do serviço público e políticas públicas, sendo necessária para evitar a alta rotatividade de pessoal. Esse discernimento vai ao encontro do expressado por Machado e Umbelino (2001), Nassuno (1998) e Oliveira *et al.* (2021), de que a estabilidade surgiu como forma de conter a descontinuidade administrativa gerada pela troca constante de dos trabalhadores do setor público, oriunda da vontade política dos governantes.

Eu considero *[que estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas]*, pois o professor que começa o trabalho no ano, o outro professor novo que entra ele tem que começar tudo de novo (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Com certeza *[a estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas]*. É aquilo, vai trazer uma continuidade. Eu tenho um grupo fixo aqui que vão dar o trabalho que vão seguir com o trabalho já pensando e o que será implementado (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Eu acredito que *[a estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas]* sim. Porque, por exemplo, a política pública não é pensada, pelo menos a Secretaria de Educação, não é pensada só para o ano. A não ser o caso da pandemia que foi uma coisa diferente, né? Agora com relação, como eu estou te falando, a política pública é pensada em, normalmente, pela Secretária de Educação, de quatro anos. Então, você cria uma política que ela, a ideia dela é durar o mandato da secretária de educação. O que acontece nesse estado? Você trabalha com um pessoal que é efetivo, com o pessoal que já está no mesmo sistema, aquela implementação, aquela situação que aconteceu, ela vai ter continuidade, né? Então, fica mais fácil de você gerir esse tipo de situação (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Ela *[a estabilidade]* é necessária porque o serviço público. Se muda todo ano, você não consegue dar uma sequência naquilo que você começou. Eu estou pensando por esse lado hoje, nesse momento. De repente se você, né, perguntar amanhã ou daqui meia hora, eu vou até te dar uma outra situação. Mas eu vejo que ele é necessário para dar uma sequência no trabalho. Vou pegar a situação de escola que eu sei para falar para você com mais precisão de escola. Eu tenho hoje uma equipe de funcionários, está? De professores. Eu tenho designados esse ano, cinquenta e um. Eu não tenho certeza se no ano que vem, esse cinquenta e um, vão estar aqui para dar continuidade ao trabalho. Então, eu tenho que começar tudo de novo (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Os diretores de escola citaram como exemplo que o professor convocado pode não permanecer na escola no ano seguinte, dessa forma, ele não irá acompanhar a evolução do trabalho realizado e os resultados atingidos, o que é fundamental para o aprimoramento das políticas de educação e do plano pedagógico da escola. Foi apontado que nas escolas em que a equipe permanece estável, com o mesmo corpo de professores, mesmo sendo composto por professores convocados, porém contratados anualmente para a mesma escola, há uma maior continuidade da política educacional, que reflete na maior qualidade do serviço público prestado. Tal percepção confirma o pensamento de Bergue (2020) sobre a importância da continuidade administrativa para a subsistência da estratégia governamental.

Eu não vejo vantagem *[de o professor ter vínculo temporário]*, quem dera se toda escola fosse efetiva. Eu acho que o trabalho ficaria muito melhor de comprometimento, de pertencimento, de entender a comunidade. Esse tempo que a gente gasta preparando um professor que sabemos que o ano

que vem já não está aqui, é muito triste. Todo ano, a impressão que a gente tem, é que está começando de novo esse trabalho, quando a gente podia dar uma continuidade a trabalhos anteriores. Então, eu percebo que a gente vai um pouco e volta, e vai e volta. Então, eu não vejo vantagens. Se a escola fosse toda efetiva, meu Deus, eu acho que estaríamos mais à frente no trabalho pedagógico, administrativo, né? Porque essa sensação é muito boa de identidade, né? E essa segurança, porque a designação traz algo muito, que é desvantagem, não sei se existe a palavra desvantajoso. É segurança desse servidor. Eu estou aqui hoje, mas eu não sei onde eu vou estar o ano que vem. Eu começo um excelente trabalho aqui com os alunos e no ano que vem a secretaria demitirá. Ou, às vezes, se chega um efetivo, [professor convocado] vai ter que pedir licença para dar o cargo efetivo. Então, isso é muito negativo. Porque a educação se faz com continuidade, né? E aí a gente, às vezes, vai estancando o processo exatamente por causa dessa rotatividade de professores e outros servidores da escola (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Sim, [*a estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas*], eu falei lá até na construção do PPP, né, como pior no início do PPP e quando eu apresento os resultados da escola é resultado de um ano anterior. Quando eu vou apresentar para esse grupo de hoje, pode ser ou não o mesmo que eu estava trabalhando comigo anteriormente. Então, é necessário que seja um grupo efetivo para que o trabalho possa continuar e fazer um *feedback* onde temos que melhorar. Então, é isso, é engajamento. Eu preciso desse grupo fechado para que as coisas sejam modificadas, melhoradas ou permanecer. Então, se eu tenho o grupo do ano anterior e hoje eu estou apresentando a eles um resultado, onde é que nós falhamos? Aquele grupo está ali, então é hora de a gente pontuar algumas coisas. Fazer um *feedback* com o ano, com o convocado que já foi embora, não dá para fazer (DIRETOR DE ESCOLA 10).

[*A estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas*] se você tiver uma equipe onde que você alinhou bem as suas ideias, né? Você fundamentou o seu trabalho? É importante a continuidade. Então, aí eu consigo fazer um processo, né? O processo caminhar com mais facilidade. É por isso mesmo. Para dar continuidade ao processo em andamento. Dois tipos [*de vínculos de professor*] é sempre complicado porque a gente gostaria da continuidade. É muito importante para o processo da escola e quando a gente tem a troca do servidor atrapalha essa continuidade. Todo ano você tem que rever em alguns pontos. Então esse é o entrave. Realmente se você tivesse um bloco e continuasse pelo menos X anos para desenvolver o trabalho que foi proposto, com certeza a gente chegaria no objetivo mais facilmente. E com o contratado todo dia diferente é complicado (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Nesse sentido, eu acho que [*a estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas*] sim, até pela questão da rotatividade, né? E aí aquele professor teria um compromisso maior sim, porque ele estaria na escola no ano seguinte com certeza. Eu percebo nessa diferença de convocado e efetivo, [*o professor efetivo*] vai querer vir pegar os alunos com o desenvolvimento melhor, que vai contribuir para o trabalho dele também ser melhor. Então, eu acredito sim, que se eu tivesse um quantitativo maior de efetivo, eu teria sim uma resposta de desenvolvimento maior (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Sim, o profissional que está estável, ele tem a carreira e sua continuidade na comunidade e na escola, no qual faz muita diferença (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Foi frisado, inclusive pelos respondentes que não acreditam na influência da estabilidade da descontinuidade administrativa, indo ao encontro do ponderado por Bergue (2020), que a troca de governos contribui para a descontinuidade administrativa. Dessa forma, a mudança no cenário político, influencia a descontinuidade administrativa mais do que a falta de estabilidade, uma vez que as políticas públicas seriam alteradas a cada troca de mandato. Esse cenário instável prejudica o desenvolvimento de um plano pedagógico adequado, assim como de uma política educacional de cunho geral, ou, nas palavras de Bergue (2020), a estratégia organizacional.

Sim, a estabilidade contribui [*para a continuidade das ações e políticas públicas*]. O problema é que a Secretaria de Educação acaba não tendo política pública, ela acaba tendo políticas de governo e que aí faz essas aí. Nós temos essas quebras por causa das políticas de governo e um governo não aceitar que o que o outro propõe é bom, que aquilo é favorável e beneficiar a sociedade e chega e há interrupção. Mas pelo menos dentro da escola, quando o professor é efetivo, o projeto político pedagógico da escola ele flui com muito mais facilidade, né? Durante o governo, né? Tudo consegue caminhar porque ele já sabe como é a coisa. A estabilidade é interessante desse ponto de vista (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Sim, [*a estabilidade contribui para a continuidade das ações e políticas públicas*]. Aí entra também uma questão, por exemplo, quando a gente fala de governo. Por exemplo, nosso Governador, o Romeu Zema tem feito na minha opinião um bom trabalho, um belo trabalho. Tem tudo para ser reeleito, serão mais quatro anos, mas depois não mais. Depois entra um outro Governador ou um outro Secretária do Estado de Educação e muda completamente um trabalho que vinha sendo feito. Eu acho que é uma das coisas que atrapalha muito, né? Acho que você também deve estar pesquisando isso e essa mudança que tem ciclos, ciclos de quatro, oito anos, dezesseis anos. Às vezes tudo que você fez aí de interessante, que a Fundação João Pinheiro, é jogada por terra quando entra um outro comando na fundação. Então, eu acho que essa continuidade é interessante sim, mas não sei de que forma deveria ser também, né? Nas questões políticas, às vezes igual um senador que tem existe um senador dois tipos de mandato, um senador que tem um que tem um mandato maior de senador, enfim. Eu acho que às vezes um trabalho de quatro, oito anos ainda é pequeno, é pouco tempo (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Eu não acredito, eu não concordo que a estabilidade seja continuidade porque, na verdade, hoje, mais a política é que direciona essa continuidade ou não principalmente no nosso caso, a educação. A gente encontra às vezes programas que duram apenas quatro anos, que é enquanto tiver um governador, enquanto tiver uma política. Então, eu não acredito que ter estabilidade contribua nessa sequência não. Porque a gente sempre fica dependendo mais de um ente político e um profissional de carreira (DIRETOR DE ESCOLA 07).

[*A estabilidade contribui para a continuidade das ações e*] políticas públicas, se for uma política realmente pública, não ser um programa de um Governo. Isso depende, porque quem chega vai se adequar, né, à realidade que já se tem (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Eu, enquanto escola, e como cidadã, acredito que depende do serviço público. Em geral, vai depender das pessoas e como elas acham que se encontram no trabalho delas. Em termos de escola, quanto maior o número de efetivos, maior o número de responsabilidades que ele vai ter (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Em relação à gestão escolar, é apontada a dificuldade na distribuição das turmas, uma vez que não se sabe a composição do quadro de pessoal no próximo ano, devido à rotatividade dos professores convocados, que gera a necessidade constante de treinamento de pessoal. Tal apontamento valida o estudo de Amorim, Salej e Barreiros (2018), no qual se observou que o treinamento constante de pessoal com vínculo temporário gera grande dispêndio de dinheiro público, assim como influencia negativamente a produtividade organizacional. Ainda, é apontada como fator dificultador da gestão a distribuição das turmas ser vinculada a critérios, como tipo de vínculo e tempo de serviço público, sendo de escolha do professor, de acordo com as normas, e não do gestor público.

A maior dificuldade que nós temos na gestão é a rotatividade de profissionais convocados. Porque, entra um ano, uma galera boa aí, no outro ano, devido a convocação, vem outro profissional. Você está desenvolvendo um trabalho, aí você tem que passar todo aquele trabalho que nós já desenvolvemos. Igual, por exemplo, nós tivemos esse ano um projeto. Então, o pessoal agora, acaba o contrato deles dia trinta e um [*de dezembro*] e o projeto vai até março. Então, nós vamos ter que estar passando todas essas informações para esse novo público que irá trabalhar na escola. Eu acho que o maior desafio da gestão escolar é esse, sabe? Eu vejo que não tenho concurso, não vai nomear [...] Beleza, mas que tivesse alguma forma de ter um certo vínculo dessas pessoas na escola. Eu sou a favor da avaliação de desempenho do servidor designado, eu acho que deveria existir sim até para eles saberem melhorar o que ele precisa. O efetivo, ele é avaliado, a nota muda, a gente passa as informações e o porquê dessas mudanças. E aí ele vai tentando sempre melhorar. E o convocado, além dessas dificuldades que nós temos de estar passando todo ano informações, a gente, às vezes, se depara com aquele que, como eu te falei que foi uma minoria, não desenvolveu um trabalho, conforme nós havíamos previsto. E aí, querendo ou não, mexe um pouquinho, balança com a escola. E aí a gente tem que ficar correndo atrás disso, mostrando para esse profissional, é igual eu te falei, mesmo sendo a minoria. Mas são os desafios que nós temos. Esse eu acho que é o maior desafio na gestão, é poder alinhar essas duas situações, né? (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Eu acho que traz desvantagens para gestão, você não tem a segurança de saber se o convocado irá voltar, não tendo assim essa segurança, sendo assim, muito negativo (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Em relação à ocorrência de vínculos distintos realizando a mesma função, não foi relatado conflito ou dificuldade de convivência, tampouco foi percebida

dificuldade na gestão de pessoas. Os diretores de escola remeteram à existência de regulamentação de pessoal que rege ambos os vínculos, contida na legislação estadual, assim como em regulamentos internos da SEE, sendo essas de amplo conhecimento pelos professores. Assim, como há o conhecimento prévio de que as regras são distintas para cada tipo de vínculo pelos professores, eles não apresentam questionamentos nesse sentido no cotidiano, requisitando tratamento igualitário, por exemplo, ou travando conflito com o colega de vínculo diferente. Para os entrevistados, o tipo de trabalho administrativo que cada vínculo gera para a gestão de pessoas é semelhante, pois cada vínculo exige a realização de uma série de procedimentos burocráticos pela Direção Escolar.

Eu vejo na maneira de lidar com o profissional foge dessa questão da função do contratado ou do servidor efetivo. Eu trabalho com o grupo, né? Eu trabalho com, né, um corpo docente, então, eu não posso fazer essa distinção de maneira alguma, dos contratados ou dos servidores efetivos. Às vezes o próprio profissional faz isso. Eu já vi muito em alguns levantamentos que você faz na escola do próprio servidor contratado ele mesmo ter essa discriminação por parte dele. Mas dentro de um trabalho da escola, um trabalho coletivo, um trabalho pedagógico, é fácil quando você tem um grupo bom. Então não faz distinção ser um número maior de contratados ou efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Não vejo tanto problema nisso não. Pelo menos aqui na escola, é tranquilo. Não. O professor efetivo abraça e recebe muito bem os professores contratados. É muito tranquilo. Eu não vejo essa diferenciação não (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Olha, conflito até que eu não vou te dizer que não traz conflito não. O que existe é que você tem desgaste, às vezes, por essa situação de o professor, às vezes, por ele ser efetivo, às vezes, ele gostaria que a coisa acontecesse da maneira que ele precisa e não da maneira que a lei coloca para nós, resoluções da maneira que precisa ser feito. Então, ele acha que ele pode ter algum precedente em cima dessa situação em relação ao designado. O que não deixa, querendo ou não, né, de ser um pouco verdade porque o concursado ele tem estabilidade, ele não precisa ir atrás e daí por diante. Então, eu acho que pense um pouco de dificuldade, fala no dia a dia na situação de resolver as situações às vezes em cima disso aí (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Não vejo que algum efetivo, por exemplo, ache que tem que ter alguma diferença com o servidor convocado e contratado. Não é explícito essa situação não. Eu vejo que é bem tranquila essa relação (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Como dificuldades de gerenciar dois tipos de vínculos distintos, tem-se a rotatividade dos temporários, que acabam não criando um vínculo com a escola. Como vantagens, pode-se citar que a maioria se adapta às normas de convivência (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Para mim não tem muita diferença *[na gestão de professor efetivo e de professor convocado]*. Porque a burocracia que é fazer a dispensa de um funcionário convocado... Não vou te falar que é igual a de um efetivo, por

que não [...] O efetivo é muito difícil também. Então, assim, sabe, eu acho que o gestor, enquanto está ali convivendo dia a dia com o servidor, ele tinha que ter mais autonomia para falar: “olha, se não me atende, ele precisa ser dispensado” (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Existe uma diferença entre o convocado e o efetivo, mas quando vêm uma pessoa que ela participa deste processo de convocação, ela já sabe tudo que está embutido ali, então não vejo uma revolta com a escola, com o sistema em si, na verdade eu penso que teria que ter mais concurso público, mais pessoas efetivas, para garantir os direitos que ela tem. Mas isso não interfere na gestão, pois as pessoas sabem do que ela participa, as pessoas convocadas são mais inseguras, apreensivas, pois o convocado assina o contrato que existe um período nele, mas isso não gera conflito com a gestão da escola ou colegas, pois sabem que é uma questão de trabalho (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Em relação ao comprometimento institucional e à preservação da memória técnica e cultural da escola pelos professores de educação básica, foi percebido por alguns diretores de escola esse comportamento nos professores de uma forma em geral, independentemente do vínculo de trabalho temporário ou efetivo. Dessa forma, tanto os professores efetivos quanto os convocados apresentam tal preocupação.

Não, aí eu vou te falar que é igual, principalmente com relação à carga patrimonial, né? Cuidados com os bens. E também eles [*os professores*] gostam muito de trabalhar interdisciplinarmente. Então, eles abordam bastante essa questão da memória, de resgatar (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Não há diferença. Vejo este cuidado em ambos, com raras exceções (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Contudo, para alguns diretores de escola, em comparação com o professor efetivo, foi percebido um menor comprometimento institucional pelo professor convocado, atribuído ao fato que seu vínculo temporário precário contribui para a falta da presença do sentimento de pertencimento à instituição nesses profissionais. Assim, no aspecto do comprometimento institucional e da preservação da memória técnica e cultural da escola, a estabilidade influenciaria de forma positiva a presença e o desenvolvimento de tal comportamento nos professores.

O professor efetivo já tem, nesse aspecto, um cuidado, um zelo pela escola e tudo mais porque, qualquer coisa que acontecer, ano que vai ele vai estar aqui de novo. O professor contratado não se preocupa com isso (DIRETOR DE ESCOLA 04).

O efetivo, ele já está aqui na escola há mais tempo, então ele a gente não precisa ficar fazendo essa divulgação para ele no início do ano, tá? Mas nós

fazemos, tá? Mas ele já, ele já sabe da situação, do comprometimento com aquilo que é público, que eu já te falei que nós trabalhamos, o primeiro projeto que a gente trabalha todo ano na escola [...] Então, eu vou ter uma equipe de professores efetivos, professores já que trabalham na escola e vou ter professores que vão estar chegando. Então, cabe eu acho que a direção da escola é estar trabalhando e mostrando para eles a filosofia entre aspas da escola, né? (DIRETOR DE ESCOLA 05).

A questão do tempo de exercício na escola, da maior temporalidade do vínculo, foi apontada como fator importante para o desenvolvimento do comprometimento institucional e a preservação da memória técnica e cultural da escola pelos professores. Dessa forma, os professores convocados que permanecem por um tempo maior em exercício na escola desenvolvem o comportamento.

Quando a pessoa fica mais tempo no local mais ela se sente pertencente daquele lugar e mais ela se envolve, então sou totalmente a favor de concurso público e de efetivação de um grupo maior de profissionais (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Até porque, como o [*professor*] efetivo já tem essa identidade, essa história na escola, tem um comprometimento maior. E com os [*professores*] designados, assim, fora esse [*professor convocado*] que já tem mais tempo aqui na escola. A gente fica sempre no recanto, né? Para estar justificando os porquês de muita coisa por causa da cultura, porque a gente conhece a comunidade, a gente conhece a história, né? Então é isso, mas, sem dúvida, ao conhecer [*a escola*] há um comprometimento. Agora, o efetivo fez a história, né? Então, faz parte da vida dele, então o compromisso deles é bem maior (DIRETOR DE ESCOLA 09).

4.2.3 Atuação profissional da burocracia pública

A estabilidade da burocracia, segundo Longo (2007), Oliveira *et al.* (2021), Schikmann (2010) e Weber (2004), seria importante para se garantir sua atuação profissional, de forma impessoal, fiel ao cumprimento das normas e regulamentos, sem atender a qualquer tipo de interesse pessoal, afetando, inclusive a atuação discricionária dos gestores públicos. Alguns diretores de escola corroboram com esse pensamento, ao apontar que a direção segue à risca a legislação e, mesmo assim, os professores efetivos são tão apegados a atuação impessoal, de acordo com as normas, que, quando são lhe solicitadas ações que desconhecem, apresentam questionamentos à chefia imediata. Já os professores convocados geralmente não apresentam questionamentos em relação às ordens da chefia imediata, em confiança completa e irrestrita.

Bom, nesse ponto, e esse ano até que a gente voltou dessa pandemia, eu vou te falar que às vezes o efetivo, ele vem de acordo com o entendimento que às vezes ele tem, tá? Porque, infelizmente ou felizmente, eu não sei ou de repente não é um e nem outro, o efetivo, ele tem essa situação de às vezes ter um questionamento em cima daquilo que vai lhe trazer... não sei não sei dizer se é benéfico ou não. Que vai lhe trazer um certo conforto. Porque ele gostaria que a lei fosse daquela maneira. Então, às vezes, ele te questiona essa situação e às vezes fala com você assim: "olha eu nunca ouvi falar assim, eu não vou fazer não". Mas ele te questiona isso como se aquilo não fosse uma legislação. [...] E a gente só trabalha em cima das orientações, da legislação, tá? Então, eu já, esse ano agora, eu tive essa situação aqui com até com uma professora efetiva. Já tive outras, né? Mas eu estou me lembrando agora dessa situação por algum motivo né? Ela achou que realmente ela poderia deixar de fazer ou aquilo que estava se propondo para ela não estava correto. Aí umas duas ou três vezes, eu chamei na minha sala, expliquei que a situação não é essa, a situação é essa, a gente não pode fazer dessa maneira porque nós temos uma legislação, você não pode agir dessa maneira, você, né? Daí por diante. Então, a gente vê às vezes um questionamento maior do efetivo por ele saber que ele tem estabilidade. E ao passo que o designado às vezes você fala com ele e ele consegue entender na primeira vez. Quando às vezes não entende a gente traz aqui também, explica a situação. Mas nesse ponto, eu acho que o efetivo, alguns efetivos, eles são mais resistentes para esse tipo de coisa, tá? (DIRETOR DE ESCOLA 05).

O efetivo é mais linha dura, quando não concorda, ele briga mais por isso. Quando ele não concorda, quando ele não quer, de cima pra baixo, então não vamos realizar e tal, o efetivo é mais incisivo nisso (DIRETOR DE ESCOLA 02).

O professor já é resistente por natureza, mas percebemos que os efetivos falam mais (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Quem normalmente apresenta alguma coisa sobre essa questão de resistência, são os mais os [professores] efetivos. [...] Eu vejo uma coisa na gestão pública é isso aí. Às vezes, por exemplo, você tem uma ordem para ser cumprida. Se fosse uma empresa privada ia ser expedido, cumprido e pronto acabou. No serviço público, às vezes, você tem que pedir uma ajuda, uma contribuição, para conseguir implementar aquilo que a Secretaria de Educação pediu (DIRETOR DE ESCOLA 06).

É, o efetivo, ele é mais relutante, o convocado aceita mais facilmente. Mas o efetivo é mais relutante (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Essa postura mais questionadora e opinativa dos professores efetivos foi atribuída ao sentimento de segurança que possuem no emprego devido à estabilidade, principalmente em relação à defesa de seus direitos. Os professores convocados não se expressariam tanto em questões administrativas por receio de serem desligados, dada a sistemática de desligamento de pessoal por registro em ata.

Nós trabalhamos da maneira mais profissional possível, não existindo assim, a pressão política externa, em atendimento a chefia imediata, é muito

natural e repassado quando chega a demanda, tem que fazer, e quem se nega a fazer é feito um registro em ata (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Por outro lado, houve apontamento por diretor de escola de que o servidor temporário, abrangendo professor convocado e o Auxiliar de Serviços de Educação Básica (ASB) contratado temporariamente, apresentaria certa resistência à atuação impessoal, no sentido de obedecer às regras e regulamentos do serviço público, carecendo de um trabalho de convencimento da chefia imediata para que executem algumas tarefas.

E resistir a algum tipo da ordem superior dá, aí é que eu ia falar. É, alguns, mas aí entram, entra também a gente tem alguns probleminhas sim, com relação a isso. Porque lá na escola é claro que existe uma hierarquia, só que a gente não trabalha com essa hierarquia. Por quê? Porque eu também sou professora. Eu estou gestora. Então, eu sempre falo com os colegas, sabe? É, essa questão hierárquica ela é chata. Eu não, é, eu não gosto de mandar, eu gosto de pedir. Por quê? Aí a gente pede com jeitinho, conversa e é feito. Mas eu, esse ano em especial, eu tenho sentido sim uma resistência de, é, de alguns colegas. É, aí no caso são os convocados, eles têm tido uma resistência a fazer o que é pedido. Os efetivos não, os efetivos já sabem, já conhecem, né, já estão lá na escola há muito tempo, já nos conhecem há muito tempo. Então, assim, eles não têm, a gente não tem problema nenhum. Agora, os convocados, a gente teve um certo problema sim. Com relação a realização de tarefas, sabe? Aí a gente tinha que pedir, falava, gente, olha isso, sabe? Os efetivos, quanto a isso, não deram problema não. Aí também eu não sei te dizer se é devido a pandemia, se é devido a essas mudanças que nós tivemos que nos adaptar, sabe? Então, eu não sei te dizer o porquê. Aí vai numa minoria de professores, foram poucos, mas em questão do quadro de assistente de serviço básico de ASBs isso aconteceu muito. Professores foi uma, foi, foram menos, mas as ASBs aconteceu muito sim. E aí entra no âmbito escolar total, né, nós não temos aí esse mês efetivo, só convocados. Aí, elas não, elas são contratadas, né? Mas nós tivemos um probleminha, com probleminhas, com relação a essa questão de obedecer, né, as ordens, as regras e com alguns colegas, é, convocados nós também tivemos (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Todavia, houve diretores de escola que apontaram não haver diferença entre a atuação profissional de professor efetivo e de professor convocado, havendo ausência de resistência perante as solicitações da chefia imediata. Dessa forma, a atuação profissional seria uma questão atribuída ao indivíduo e, portanto, o tipo de vínculo seria indiferente.

Eu não tenho resistência, não. (DIRETOR DE ESCOLA 12)

O modo geral é tranquilo em relação a atender as demandas. Um ou outro que tem específico. Assim, é uma revolta contra o estado, contra o sistema, gigantesca. E atrasa porque resolveu atrasar, porque quis atrasar, pelo direito que ele tem, eu vou até procurar saber sobre desobediência civil, o

direito que ele tem de desobedecer. Ele me falou isso hoje (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Longo (2007), Oliveira *et al.* (2021), Schikmann (2010) e Weber (2004) associam a estabilidade à proteção da burocracia contra a pressão política externa. Na mesma direção, certos diretores de escola frisaram que a estabilidade é necessária para proteção da burocracia contra a pressão política, permitindo que o servidor público faça denúncias de ações que vão contra o interesse público. Foi apontada a utilização de cargo comissionado como forma de pressionar os servidores públicos a agirem de acordo com a vontade do governo atual, sem apresentar questionamentos às ordens superiores.

Extremamente, porque se eu tenho essa estabilidade, eu não tenho compromisso com governo. Isso me vem à memória agora aquele caso da CPI da vacina. Quem denunciou foi justamente quem não tem compromisso [*com o Governo vigente, ou seja, quem ocupa cargo de provimento efetivo, com estabilidade*]. Porque se eu sou diretor, sou cargo comissionado. Se eu falar mal desse governo, dependendo do que eu falar, eu vou ser exonerado da função. Então o que eu vi ali foi uma prova muito forte de que havia indícios de coisas erradas. Só que se ele tivesse condicionado, ele não o denunciaria, porque amanhã ele estaria fora. Só que a pessoa não tem compromisso. Eu, como diretor, tenho compromisso com o governo porque meu cargo é de confiança, mas eu, como servidor, não tenho. Pode Aécio, Pimentel, Anastasia, Zema, eu não tenho compromisso com eles, porque eu sou funcionário do estado. É algo muito maior (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Dessa forma, alguns diretores de escola apontaram que a estabilidade é necessária para a proteção da burocracia, para proteger a atuação dos servidores públicos do abuso de poder de algumas autoridades e dar continuidade às políticas públicas independentemente do governo que estiver no poder naquele determinado momento. Tal compreensão assente ao registrado por Bergue (2020) e Schikmann (2010) em relação à cultura brasileira no setor público, que apresenta traços de patrimonialismo, individualismo, personalismo, clientelismo, cordialismo etc. que entraria em choque com a administração pública formalista e legalista.

Se ela é necessária? Olha, ela é, ela é necessária por causa de uma coisa horrível, por causa da questão do poder. Quando determinadas pessoas chegam ao poder, independente da competência que você tem, se você não, se alguém ali achar que não deve ou que não gostar, ela acaba te tirando. E tem essa questão dos favores, nós temos uma cultura de favor horrível. Então, por isso, é importante, mas, é, eu achava que a gente precisava amadurecer isso [*a estabilidade*], e que isso não fosse necessário. Eu te dou um exemplo meu: Em 1998, eu fazia um trabalho na Secretaria de Estado de Educação [...] eu me apresentei como uma técnica que estava desenvolvendo trabalho que eu sabia que ia ser dado

continuidade, só com outro nome. [...] Eles não me aceitaram para permanecer no cargo, para dar continuidade no trabalho. Quando eu cheguei lá, o secretário da época me recebeu. [...] você teria que retornar em todas as regionais onde você esteve e dizer que o projeto estruturante para a educação proposto pelo governo anterior é uma coisa utópica demais, de pessoas totalmente loucas. Eu não posso fazer isso porque é meu nome, eu sou uma educadora, eu não posso fazer isso. Eu trabalhei no projeto estruturante no estado de Minas Gerais porque eu acreditava naquele projeto. Se eu não acreditasse nele, eu não teria trabalhado, eu não teria ficado aqui. E aí ele falou: 'Ah, então, infelizmente, você não tem como ficar'. E ainda virou para mim e falou assim: 'Pois é, então você vai voltar pra escola.' Eu falei, isso para mim não é ofensa. Voltar para a escola, eu gosto da escola. A única coisa que aqui eu tenho oportunidade de ter é um salário melhor. Então é a única diferença aí. Troca de governo e só ia mudar o nome. E pior, eles não conseguiram dar continuidade [...] O cara vindo não tem como ficar, porque você é cara do governo passado (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Em relação à participação em movimentos de cunho político, como greves sindicais e campanhas políticas, houve a observação por diretores de escola de que os professores de educação básica, em atuação na escola estadual sob a gestão deles, independente do vínculo, não estariam inclinados a participar em tais movimentos.

Olha, nossa, é uma das poucas escolas que não tem a questão política. Mas não porque não queremos. É porque para gente não faz, diferença, sabe? Igual, por exemplo, essa questão de sindicato. Sindicato não vai nem lá na escola. Mas se forem, serão muito bem vindos (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Eu acho que como trabalhamos de uma forma tão democrática e tão dialogada, fazemos muito em conjunto, então não vejo essa resistência contra a gestão não. E, diante da política externa, eu não vejo que o grupo aqui não tem a aptidão de acompanhar greve, paralisação. Então, dificilmente, paralisação (DIRETOR DE ESCOLA 15).

4.2.4 Comportamento do servidor público

Em relação ao comportamento dos professores, uns Diretores de Escola percebem que, em geral, eles se encontram motivados no trabalho, independentemente da estabilidade, não demonstrando acomodação no desempenho das atividades profissionais. Dessa forma, as diferenças na motivação dos professores estariam ligadas às características individuais do profissional e não à estabilidade ofertada pelo vínculo. Nesse ínterim, tem-se a visão de Bergue (2010), que sustenta que há causas intrínsecas e extrínsecas relacionadas à motivação, independentemente do tipo de vínculo.

É semelhante, eles estão motivados, pois vivemos em um período de muitos desafios, de muito aprendizados de forma geral, nós aprendemos muitos, crescemos muitos (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Temos efetivos acomodados e outros que fazem um excelente trabalho. A mesma percepção acontece com os convocados (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Bom, pode falar que está tipo meio a meio. A gente tem servidor muito envolvido e já tem uns que querem ficar na zona de conforto, mais do mesmo. E está belezinha, só dar minhas aulinhas e tudo bem. Então eu tenho esses dois perfis (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Bergue (2020), Duarte, Teixeira e Souza (2019) e Rodrigues, Reis Neto e Gonçalves Filho (2014) apontam que as características próprias do setor público podem influenciar na motivação dos servidores. Todavia, para Bergue (2020) é a gestão que define o ritmo de realização das atividades e, dessa forma, que possibilita a acomodação ou não dos trabalhadores. Houve a mesma ponderação por diretores de escolas, que apontado que ainda existe o professor efetivo acomodado no desempenho de suas atividades, mas que esse fato é atribuído às práticas de gestão adotadas pela chefia. O ritmo acelerado das atividades na atualidade, assim como a forma com que as carreiras estão estruturadas no setor público, não permitiriam, portanto, a acomodação dos professores. Ou seja, as escolas bem gerenciadas motivariam todos os profissionais, independentemente do tipo de vínculo.

O servidor efetivo ele tem, se você já ouviu isso em sua pesquisa, ele tem mania de reclamar muito, que eu não concordo, né? Tudo vai muito, dentro da escola, da maneira que o gestor conduz. Vê-se que dentro da escola o diretor, seus vícios, os especialistas eles podem fazer a diferença na maneira que o gestor, que o professor vai levar essas habilidades que o Estado tem proposto. Mas, especificamente, mais uma vez, diferença gritante entre o contratado e o efetivo não. É mais questão do profissional, né, não do vínculo (DIRETOR DE ESCOLA 03).

São motivados, né? Não tem jeito de não ser não, tem que fazer, escola é cada dia um flash, é piscinão de ramos, se não for motivado tem que se motivar, não dá para ficar no comodismo, né? Mas há uma motivação muito que é pessoal, né? E tem uma motivação do próprio sistema que algumas coisas que fazem eles ficarem mais felizes, outras não. Sem dúvida tudo abarca mais o efetivo porque eles têm carreira, né? Eles precisam estar motivados. Não tem como ficar no caminho. Ou então sai. Né? (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Sim, na verdade quem chega na escola acaba adaptando a nossa forma de trabalhar, então percebo assim claramente, acompanhamos isso, temos reunião semanal para ajustar esse grupo, e esse grupo trabalha junto, e aquele que chega com pouco de dificuldade vai se adaptando ao pouco. Vemos que os professores, mesmo em tempo de pandemia, são muito

criativos, então essa diferenciação entre o efetivo e o contratado é que o efetivo se encontra aqui todo ano, então já conhece a escola e sua rotina, o que chega vamos adaptando, e se ela não der conta do trabalho cabe a você orientar e aprenda junto com aos outros (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Eu preciso cobrar de todo mundo, mas isso não é só o nomeado não; o convocado, se não tiver cobrança, ele acomoda também, tá? Ele acomoda, tem que ter cobrança dos dois lados. Da forma que nós estamos trabalhando com mudanças tão rápidas e cobranças, é muito difícil a gente ter essas diferenças, porque a pessoa, se ela não melhorar de um jeito ou do outro, o caminho é sair fora mesmo. Você vê como que está acontecendo, né? Nós estamos com duas escolas piloto, que passou como se fosse para o [setor] privado, né? E o efetivo, ele não teve mais condição de ficar dentro daquela escola, ele teve que sair, que é o Projeto Somar, não sei se você sabe (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Alguns diretores de escola notaram diferenças na motivação dos professores relacionadas ao nível de ensino da turma em que ministram as aulas e não pelo tipo de vínculo. Para eles, os professores de alunos mais jovens, dos anos iniciais, demonstraram uma maior motivação, apresentando novidades para estimular o aprendizado, enquanto os professores do ensino médio não transmitem estarem motivados, se atendo às práticas de rotina.

Nesse sentido, Santos e Nista-Piccolo (2011) relatam as dificuldades enfrentadas pelos professores no ensino médio, uma vez que, apesar de tal ensino ter sido inserido a partir de 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), como parte integrante da educação básica, integrando o processo educacional para o exercício da cidadania, e assim, alterando o seu foco de apenas ensino preparatório para universidade, ainda é difícil a valorização de componentes curriculares que não são avaliados para o ingresso no ensino superior. Os autores relatam que para que os novos objetivos do ensino médio aconteçam, ainda é necessário transpor barreiras e quebrar paradigmas, indo até mesmo contra a própria escola, para que os professores abracem as novas ideias propostas pelo governo para a política educacional nacional.

Há um equilíbrio, há um equilíbrio, há um equilíbrio. Eu poderia fazer uma diferença [da motivação] referente a qual tipo de escolaridade. Vamos supor, o professor de anos iniciais eles buscam mais novidades. Os do ensino médio já são mais da rotina. Mas não em relação ao efetivo e ao contratado não (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Se fosse para te falar em questão de professores, para mim, eu acho que os professores dos anos iniciais, do primeiro ao quinto ano, são mais motivados que os outros. Agora, uma coisa que a gente fala é o seguinte, assim, no serviço público, né, na escola pública, a gente percebe que tem pessoas que se buscam motivação por si mesmas, que correm atrás. E

outros que você pode aumentar o salário, triplicar o salário dele, que ele não vai ficar motivado, né? A motivação está em cada um de nós mesmos. Eu acredito no meu trabalho, isso faz diferença. Eu deito a cabeça no travesseiro e durmo feliz porque eu consegui fazer um bom dia de trabalho, eu consegui fazer a diferença na vida de uma criança. Então, isso vai me motivar. Agora eu não percebo assim diferença em motivação entre efetivo e contratado. Acho que todos nesse, é do mesmo esquema que eu tenho te falado, né, acho que todos pensam da mesma forma é gostar do trabalho, é fazer o diferencial, é entender que ele com o trabalho dele pode modificar a vida de uma pessoa para a melhor, né? Que é o que é o que a gente mais pensa, generalizando, né, que é o que todos nós pensamos com que a gente possa contribuir, né, com a sociedade (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Outros diretores de escola já associaram a motivação ao tempo de exercício no serviço público do profissional. Assim, os professores recém-nomeados ou recém-contratados, independentemente do tipo de vínculo, apresentariam uma maior motivação em comparação com os professores com maior tempo de serviço. Os professores com menos tempo de serviço tendem a ser mais inovadores nas atividades profissionais, com a proposição de novas práticas, ideias e soluções para melhorar a rotina de trabalho.

Agem da mesma forma [os *professores convocados e os professores efetivos*], não existe muita diferença [na *motivação*]. A rotina começa bem entusiasmada, mas no decorrer um cansaço natural (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Bom, é claro que [inovação] depende do perfil das pessoas, entendeu? Isso tem muito a ver com o número de anos também que essas pessoas estão atuando no Estado, entendeu? Tanto efetivo quanto o designado, dependendo do número de anos, tem uma certa acomodação. É por isso que talvez um prêmio por produtividade fizesse a diferença. Tanto para efetivo como para designado. Estimular a cada vez mais capacitar e até lembrar que se você está na educação você tem que estudar sempre e tem que inovar sempre (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Isso é muito relativo. Eu colocaria que há diferença com relação ao tempo. Você tem aqueles professores que estão chegando agora, chegando com gás, querem inovar, se dedicam, e isso tanto efetivo quanto contratado. Você está com aquele professor que está ali há anos, que já está cansado. Ele só está pensando na aposentadoria, não tem ambição de mais nada. Já temos mais dificuldade com relação ao professor (DIRETOR DE ESCOLA 04).

A motivação no mundo do trabalho, como apontou Bergue (2020), foi estudada por diversos autores da teoria comportamental, que explicam que as pessoas possuem necessidades, que são a razão de sua ação. Almeida, Pimenta e Fusari (2019) narram que apesar do consenso existente sobre a importância da profissão de professor, refletido na esfera acadêmica por meio dos diversos estudos que tratam da profissão, tal relevância não repercute em sua remuneração. Os

autores pontuam que, desde a metade do século XX, houve a valorização do sucesso e recompensa financeira individual, em detrimento dos valores humanistas, como sinônimo de status e reconhecimento social.

Por conseguinte, segundo Almeida, Pimenta e Fusari (2019), diante da má remuneração da profissão de professor no Brasil nos últimos anos, essa passou a ser socialmente desvalorizada, com pouco interesse das pessoas em seguir tal carreira. Houve esse mesmo apontamento por diretores de escola, que relatam que os professores, tanto efetivos quanto convocados, portanto, independentemente do tipo de vínculo, estão insatisfeitos com o valor estipulado para sua remuneração, assim como com a estrutura atual da carreira de PEB.

Assim, a ausência da satisfação de necessidades, ou a insatisfação no cargo, de acordo com a teoria comportamental, como ensina Bergue (2020), como a baixa remuneração e a forma de estruturação da carreira, que não atende às necessidades básicas do trabalhador de segurança no emprego, geraria, segundo os diretores de escola, “chateação” ou “cansaço” nos professores, que, apesar de já possuir uma jornada de trabalho árdua, necessitam ter múltiplos empregos ou fontes alternativas de renda para complementar sua remuneração, aumentando ainda mais a carga horária de trabalho.

Olha, é, o pessoal está passando por uma situação muito difícil. Principalmente em questão salarial, valorização. Então, assim, tende a dar uma certa acomodada, né? Não que seja aquela, que estabilizem. Mas é aquilo que eu te falo, a gente está sempre correndo atrás. [...] Eu vejo assim, às vezes, é mais chateação do que acomodação. Porque a gente percebe que eles tentam, que eles correm atrás, que eles querem participar das atividades, que o que a gente solta no grupo eles abraçam. Então, eu até não vejo como uma acomodação. Mas às vezes ficam inquietos devido essa questão da nossa carreira, né. Com a carreira, mas não é uma desmotivação. Às vezes, eu os vejo mais com essa questão da profissional, da carreira mesmo, desenvolvimento da carreira, do que com o próprio trabalho, né? Porque os nossos efetivos, eles amam o que fazem, sabe? E eles dão para a gente analisar. Porque o designado ele vem e vai, né? Mas uma grande maioria também gosta muito do que faz ou aprende a gostar, sabe? Porque alguns também fazem outro curso, outro curso superior e depois complementam, né? É, mas a gente vê que aí não é uma acomodação. Às vezes, é uma insatisfação pela situação da nossa carreira hoje (DIRETOR DE ESCOLA 13).

No geral, principalmente nesse momento de pandemia, baixa, né? As pessoas estão muito cansadas, desmotivadas. Eu vejo, às vezes, o profissional contratado, convocado, ele tem de correr para trabalhar em duas escolas. Às vezes, um terceiro serviço, de que não está, claro, no cargo do estado, isso não gera acúmulos de cargo. O efetivo, às vezes, é

um pouco mais estável, mas ambos passam pela mesma situação sabe, um cansaço, um estresse que a categoria vive (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Segundo Machado e Umbelino (2001), Oliveira *et al.* (2021) e Pacheco (2010), a estabilidade tem sido considerada como fator que influencia de forma negativa a motivação dos servidores públicos, pela falta de mecanismos de cobrança de produtividade do trabalhador pela chefia. Assim, os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo tenderiam a se acomodar no trabalho, diferentemente dos temporários, que necessitam demonstrar motivação de forma constante, objetivando a sua continuidade no emprego. Parte dos diretores de escola apontou, comparativamente, uma maior motivação dos professores convocados do que dos professores efetivos, de uma forma em geral, convergindo com o pensamento exposto pelos autores citados.

Em sua maioria, eu não percebo acomodação. Mas existe acomodação sim, quando é estável, né? Até a forma de, como eu falei, até a forma dele manifestar muda, né? Ele é ocupante agora de um cargo efetivo, ele sabe que até para ele sair existe um processo. Então, existe uma segurança, mas ele também muda sim o comportamento (DIRETOR DE ESCOLA 10).

É, o servidor efetivo, ele tem acomodação realmente com relação a essa permanência, né. Então, acho que, às vezes, não são todos, mas eu acredito que a grande maioria tem essa acomodação mesmo com relação ao contratado, que não sabe se ele vai estar no próximo ano no mesmo lugar. Então, não tem como ele se acomodar não (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Eu acho que na maioria dos nossos convocados eles motivam mais os meninos do que os efetivos, eu acho que o convocado ele é mais motivado, no qual efetivo fica na zona de conforto, mas existem exceções. Diante da acomodação da carreira, eu acho que o efetivo veste mais, pois o convocado se ele fizer um curso, uma pós-graduação ou mestrado ele não vai ser valorizado por isso, ele não recebe mais pela atuação dele (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Claro que é perfil, mas a motivação, né, é uma coisa que vem de dentro. Eu tenho efetivos que são extremamente motivados, participativos, propõe, desejam, fazem, chama os alunos, né? E tem o efetivo que não. Mas, designado tem mais essa preocupação, de se manter motivado e manter a turma motivada (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Bom, o convocado é mais motivado. Ele tem o desejo de vivenciar isso daqui. Aquele que já está aqui já está aqui não busca (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Todavia, os diretores escolares também observaram desmotivação dos professores convocados, principalmente no final do ano escolar, sendo tal postura atribuída à proximidade do término de seu contrato de trabalho e à insegurança do

emprego no ano seguinte, comprometendo o sentimento de pertencimento à organização. Assim, a alta rotatividade impediria a criação de vínculo com a escola pelo professor convocado, havendo, nesse quesito, a influência da estabilidade sobre a motivação desse profissional temporário.

No caso de professores que são convocados reiteradamente, essa diferença em relação ao sentimento de pertencimento tende a desaparecer, o que reforça a importância de um vínculo permanente para a continuidade administrativa, assim como para a satisfação profissional. A segurança no emprego é apresentada como uma necessidade do trabalhador, conforme a teoria comportamental, explicada por Bergue (2020).

Olha, a maior dificuldade que nós temos é, exatamente, a questão da continuidade, né? De como é desestimulante, como o fim de ano é desgastante para o designado, eles ficam exaustos porque eles chegam agora no início de dezembro, eles já estão pensando na designação de 2022. Então, eles sofrem muito com isso, né?! Então a questão de planejar o próximo ano, né? Como vai ser o ano que vem, né? Da gente sentar e planejar para dar continuidade aqueles projetos que foram bem sucedidos e que seria interessante dar prosseguimento e que eles falam: 'Não sei se sou eu que estarei aqui. Então, não sei nem se é interessante propor.' Então, é desestimulante e cansativo. Fora quanto o efetivo ele sabe que permanecerá, né? E que a proposta só tem que ser uma proposta que seja aceita por todos do grupo, né? Que tem uma boa aceitação no grupo, que se o grupo, se houver uma boa aceitação no grupo, aquele projeto proposto vai ser sucesso. Caso não tenha, melhor abortar a ideia porque é aquele grupo que vai trabalhar. Então, ele já tem um termômetro, né? Logo na hora da proposta. Aí percebe-se como é que vai ser aquilo, se for uma ideia que foi abraçada por todo mundo, pelos efetivos, vamos prosseguir. Senão, pode abortar a ideia porque realmente não vai acontecer, porque é aquele grupo que estará trabalhando no próximo ano (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Bom, eu tenho vinte e um anos aqui de serviço, né? Então, é, eu sempre primei por uma gestão de pessoal bem tranquila, né? E o comprometimento do efetivo sem dúvida é melhor, né? Assim, ele sabe que o filho é dele, todo ano ele vai estar aqui com essa comunidade. Então, a gente vê o comprometimento maior. Há alguns designados que pelo fato de não ter o sentimento, que eu chamo de pertencimento. Está aqui hoje, amanhã não sabe quem está. Então não assume a identidade da comunidade, do local, né? Eu vejo essa diferença, mas não é geral, são alguns, entendeu? Mas se a gente for falar, qual é a diferença, é isso. O meu grupo efetivo aqui tudo tem doze, quinze, vinte anos que trabalha, né? Abraça a causa da comunidade, né? E eu tenho esse grupo que não tem esse sentimento, porque cada um está em um lugar (DIRETOR DE ESCOLA 09).

O professor convocado que deseja permanecer trabalhando no Estado tem que participar anualmente do processo seletivo simplificado e sua remuneração é fixada no nível I, grau A, e, como ele não ocupa cargo de provimento efetivo, ele não

evolui na carreira. Esses fatos são apontados como fatores que podem contribuir negativamente para a saúde mental do professor convocado, afetando seu comportamento e sua motivação no trabalho, visto que permanecem em constante tensão, pois tem que participar de PSS anualmente, não descansando, portanto, durante o recesso escolar, quando ocorre o PSS, assim como não tem como realizar um planejamento de carreira a longo prazo.

Eu acredito que o convocado sempre tem uma angústia quando chega esse final do ano. Às vezes a pessoa não tem nem um período de descanso, de férias, pensando, será que ano que vem eu consigo ou não consigo o contrato? Então, essa perspectiva para o servidor convocado, ela é bem ruim, né? Às vezes, não tem uma segurança: “Não sei eu vou estar nessa escola, se eu vou trabalhar perto ou longe de casa [...]”. Isso foi para o servidor convocado, contratado, é bem complicado (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Uma coisa que aí sim você pode começar a pesquisar por esse lado mental, um servidor efetivo, eu posso fazer um planejamento para daqui a dez anos, mesmo com um salário que é pequeno, mas é o que a gente tem. Eu posso fazer um determinado planejamento. Então, isso me dá uma estabilidade, uma saúde mental que, às vezes, pode acabar influenciando, claro, na parte pedagógica, que é o ponto importante que a gente tem de sempre frisar dentro da área da educação. Então, você como pesquisadora vai identificar isso. Pode ser sim, que essas questões às vezes, eu não estou passando por essa situação agora por ser efetivo, mas, às vezes, o contratado pode ter essa preocupação. E essa preocupação gera um estresse subsequente e isso atrapalha no rendimento pedagógico desse profissional. [...] Em relação ao salário, o diretor contratado, ele recebe menos porque ele não tem um plano de carreira de diretor. Então, não seria uma outra coisa interessante também que se puder incluir na sua pesquisa seria válido você ver isso também como diretor contratado lida com isso (DIRETOR DE ESCOLA 03).

A imagem do servidor público como trabalhador acomodado e a falta de prestígio social da categoria são fatores apontados por Longo (2007) que podem afetar o significado do trabalho pelo indivíduo (HACKMAN, 1977 *apud* LONGO, 2007), podendo gerar desmotivação. O autor explica que tal imagem é anterior às reformas administrativas gerencialistas e, portanto, a profissionalização do servidor público passaria pela reestruturação do serviço público com a implantação de mecanismos de gestão e realização de ações de afirmação de valores éticos perante a sociedade e as instituições públicas de controle, sendo indiferente a questão da motivação do servidor. Nesse sentido, foi apontado por um diretor de escola que houve a desvalorização da carreira de professor de educação básica em comparação com as carreiras militares nos últimos anos no Estado. Essa

desvalorização do profissional perante a sociedade também agiria sobre a motivação do professor efetivo, o desestimulando.

Quando eu entrei no estado, eu tinha o salário de, como supervisora, eu tinha um salário de um sargento como supervisora. Hoje, ganha metade de um soldado. Não estou desmerecendo nem o sargento, nem o soldado. Eu acho que eles têm que ter um salário adequado porque são agentes públicos de muita importância para sociedade. Mas não poderia ter perdido o professor nessa valorização também, entendeu? Minha questão é essa. O professor perdeu nessa valorização.

[...] Então, o investimento [*na carreira de professor*], às vezes, é, ele [*professor efetivo*] é desestimulado pela falta de retorno desse investimento.

[...] Então, quer dizer, você identifica, isso é interessante [*se capacitar*] porque você vai ser aberto como acolher o aluno, mas você não ter o retorno financeiro, isso não representa nada [*para a carreira*], isso te desestimula a fazer (DIRETOR DE ESCOLA 02).

4.2.5 Desempenho do servidor público

O Governo do Estado de Minas Gerais adota a gestão por competências e utiliza o instrumento da avaliação de desempenho individual para avaliar a aderência dos servidores às competências institucionais estabelecidas, sendo que foram definidas competências específicas para a carreira de Professor de Educação Básica por meio da Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110/2009. Portanto, as competências essenciais dos professores efetivos, que são avaliadas por meio de avaliação de desempenho individual periódica anual, são: I - desenvolvimento Profissional, relativa a capacitação do professor por meio de cursos e da participação eventos institucionais, assim como ao compartilhamento de conhecimento e práticas no ambiente trabalho; II - relacionamento Interpessoal, envolvendo não só o trabalho em equipe, como o relacionamento com todos os profissionais da escola e o atendimento ao aluno e à comunidade escolar; III - compromissos profissional e institucional, relacionada à responsabilidade no cumprimento de suas atribuições e no envolvimento com a instituição e seus resultados; e IV - habilidades técnicas e profissionais, correspondente à realização das atividades de professor em consonância com o projeto pedagógico da escola visando ao aprendizado dos alunos.

Os professores convocados não têm avaliação de desempenho instituída oficialmente. Foi apontada por um diretor de escola a importância de se avaliar o desempenho também do professor convocado, que a adoção do instrumento de

avaliação pela escola influenciou de forma positiva o desempenho dos professores convocados, que passaram a apresentar desempenho superior aos dos professores efetivos de uma forma geral.

Olha aqui na escola, antes não tinha a avaliação do convocado. Em 2019, o Governador Zema soltou um decreto em que os convocados passariam por um critério de avaliação e desempenho. A gente percebe a diferença entre eles, no qual o convocado pensa no que a gente pensa, já o efetivo não liga para isso. Como o convocado sabe que agora ele pode passar por essa avaliação, ele corre mais atrás. Seu desempenho está melhor que os dos efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 01).

No bojo da pesquisa, A SEE e a SEPLAG esclareceram que não há avaliação de desempenho individual oficial instituída para professor convocado. Os órgãos esclareceram que há a aplicação da Avaliação de Desempenho do Gestor Escolar (ADGE), prevista na Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº. 10.167/2020, apenas para os professores convocados que estejam exercendo o cargo de provimento em comissão de Diretor de Escola. Assim, os professores convocados que não ocupam cargo comissionado não têm seu desempenho avaliado.

Em relação à competência de Desenvolvimento Profissional, no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, apenas há política de carreira para os servidores públicos que ocupam cargos de provimento efetivo, pertencentes a uma carreira pública, que associa critérios como tempo, escolaridade e desempenho para o desenvolvimento do profissional na carreira, como progressão e promoção. Os professores convocados exercem a função de magistério, de forma temporária, não estando, dessa forma, vinculados a um cargo pertencente a uma carreira no setor público. Assim, devido à estrutura do quadro de pessoal e da política de gestão de pessoas, o acompanhamento da realização de especialização fora do ambiente institucional pelo professor convocado não acontece.

Olha, eu, é difícil até para falar se é ou não, né? Porque é como eu estou te falando. Às vezes, pode ter um grupo de professores que tenham pós. Esses, os que não são efetivos, os [*professores*] designados, que tenham, mas não nos é passado, não nos é informado, por não fazer parte da carreira deles, você não tem nem conhecimento. Não tem. Então, fica difícil eu falar, eu te dizer que é ou não é, sabe? Devido a questão da carreira (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Então, esse é um caso que, às vezes, algumas políticas, elas são direcionadas apenas para o servidor efetivo. Às vezes, a gente encontra concursos da secretaria, algumas outras ações que não abrangem o

servidor convocado e contratado, só o servidor efetivo. Então, isso acaba desmotivando esse outro professor, às vezes, a buscar algo externo, né? Então, acho que é uma política que deveria ser mudada (DIRETOR DE ESCOLA 07).

O efetivo a gente consegue analisar melhor, a gente vê os colegas, né, a gente sempre junto, ó, vamos fazer uma pós, vamos fazer um isso, vamos fazer aquilo. Tanto é que esse ano eu dei até bastante entrada em promoções, né, que são as pós-graduações, a mudança de número, né? De nível, né? Então, é, a gente, é, eu dei muita entrada, então, o pessoal efetivo, ele tá sempre se capacitando. O convocado, por exemplo, esse ano eu tive um que me mostrou tudo que ele estava fazendo, sabe? Os cursos até para contar como módulo dois. Então, assim, é, a gente tem mais acesso a esse tipo de situação com os efetivos mesmo, sabe? A gente vê que eles, né, é, correm mais atrás. Os convocados, se eles fazem, eles muitas vezes não mostram, é, essas capacitações, né, esses cursos (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Em geral, os diretores de escola apontaram que os professores realizam cursos e capacitações na medida em que são demandados pela Secretaria de Estado de Educação, tanto os professores convocados quanto os professores efetivos. Dessa forma, o entendimento de que o servidor público tem aversão ao desenvolvimento profissional, sendo acomodado, apontado por Bergue (2020), não foi validado pelos diretores de escola.

Mas, por exemplo, o curso da Google Educativo. Que era uma forma de trabalhar com as ferramentas que nós ficamos. Todo mundo tem que fazer, né? Não porque, só por essa questão de carreira, mas era uma coisa que ia necessitar, tanto designado, quanto o convocado, quanto o nomeado, era necessário. Então, todo mundo fez sem diferenciação, nesse sentido. Não tem diferença, não (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Há um interesse do [*professor*] efetivo na participação, mas ainda o convocado participa mais. Ah, todos dois têm interesse. Todos os dois participam (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Foi ponderado pelos diretores de escola que a busca pelo desenvolvimento profissional se deve às características pessoais do indivíduo, que visa o aperfeiçoamento profissional por si mesmo, independentemente do tipo de vínculo, seja efetivo ou temporário.

Mais uma vez, quase como em todas [*questões realizadas*], foge a questão da função [*professor efetivo ou professor contratado*], é da pessoa. Por exemplo, às vezes o servidor contratado ou efetivo, ele só faz um curso se é obrigatório. Isso depende da pessoa. Às vezes, você vai fazer um curso porque correu atrás, porque teve vontade de se aprimorar na carreira. Então, independe se é efetivo ou contratado. Se eu tenho interesse em me aprimorar, se eu percebo que eu devo fazer uma especialização, mestrado, doutorado, eu vou fazer, sendo contratado ou sendo efetivo. Não há um

estímulo. Isso, eu não sei na na carreira de vocês, Fundação João Pinheiro, ocorre na questão, por exemplo, se eu faço mestrado agora, eu, professor do estado, eu só vou receber por esse mestrado daqui a dez anos. Então, acaba que profissionalmente incentivo não tenho por parte do estado. Eu tenho um incentivo meu, mas o incentivo dessa parte financeira não sei se algum colega já chegou a falar isso com você. Infelizmente, a gente demora a receber essas questões de especialização e por aí vai (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Nesta situação [*inovação*] também há semelhanças. Tem aqueles, tanto efetivos quanto convocados que são criativos, executam um bom trabalho. Também temos nesta situação professores mais tradicionais, que não se atualizam (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Também foi pontuado pelos diretores de escola que, quando os cursos de desenvolvimento e capacitação são oferecidos pela escola, há grande interesse na participação por parte dos professores convocados. Esse fato foi atribuído à fragilidade do vínculo do professor convocado, que gera a necessidade de o profissional mostrar um maior interesse em relação às atividades institucionais e ao componente curricular, visando aumentar as chances de manutenção do seu emprego ao pontuar no processo seletivo simplificado.

Ó, eu pelo que eu percebo que o efetivo é quando a gente chama e fala, olha, tem esse curso aqui, você gostaria de fazer, né? É, quando chega aqui para nós os custos que chegam aqui, é, via *e-mail*, nós geralmente tiramos eu aqui na escola a gente tem o hábito de tirar e colocar na sala dos professores. Agora eu vejo muito mas o interesse do designado em vim buscar esse curso e fazer, porque ele sempre pensa que ele precisa do emprego ano que vem, que aquilo vai ajudar, pode ajudar de alguma forma. Então, ele sempre busca essa questão de fazer curso. Então, os cursos geralmente oferecidos pela secretaria, aqui na escola são muito mais os professores designados, os contratados, é que buscam. Os professores efetivos não deixam de fazer não, mas são aqueles cursos, a questão do módulo, né? Que ele não vai precisar fazer a exigência curricular. Então, quando ele precisa, eles estão na pós-graduação, essas coisas todas que vai estar fazendo o quê? Vai estar ajudando no seu crescimento, mas, em compensação ele vai ter também a alternativa de não precisar fazer as exigências curriculares. Que é a mesma coisa acontece com o professor designado. Mas eu vejo muito mais a procura. E olha, eu sou efetiva, viu? Mas se a gente tem essas dificuldades, eu estou te falando com você que a gente, infelizmente, tem, mas tenho muito. Vou voltar a repetir, a gente tem muito professor efetivo bom (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Ainda, a remuneração do professor convocado sempre permanece a mesma, relativa ao nível I, grau A, independentemente do seu tempo de exercício, como no caso de sucessivas convocações ao longo dos anos. Já a remuneração do professor efetivo é ajustada de acordo com seu desenvolvimento na carreira. Por esse fato, foi apontado que os professores efetivos tendem a se preocupar mais com a carreira. Assim, apesar de Bergue (2020) afirmar que a forma como as carreiras no

setor público é estruturada, aumentando a remuneração por classe, não contribui para o desenvolvimento profissional, a possibilidade de desenvolvimento na carreira estimula o professor efetivo a se desenvolver, quando comparado com o professor convocado, que não pertence a uma carreira organizacional e sim realização a gestão autônoma de sua carreira.

Ele [*professor efetivo*] está preocupado com isso [*desenvolvimento na carreira, visão de futuro profissional*]. Ele vai atrás. E realmente, ele está preocupado com a situação porque se tem algum benefício que ele possa usufruir mais tarde. Então, ele vem atrás para poder estar fazendo. Igual exigência curricular das aulas de extensão, né? Porque, no futuro, se ele trabalhar dez anos, ele vai ter aquilo incorporado na situação da aposentadoria, mais ou menos isso. Então, essas situações eu vejo que ele tem interesse, né, em estar evoluindo ali na carreira para que ele possa ter um futuro, uma situação melhor, de repente quando aposentar no futuro e daí por diante. Agora, veja também, alguns professores interessados em quando tem a oportunidade, né, o efetivo, de fazer uma pós-graduação, um doutorado, quando tem a oportunidade de ativar os professores aqui efetivo, que o Estado deu oportunidade para estudar, e conseguiu fazer, está buscando uma melhoria para essa situação para a carreira dele. Isso aí eu vejo tá, interesse era uma grande maioria (DIRETOR DE ESCOLA 05).

O nomeado [*professor efetivo*], nesse sentido, ele se envolve mais porque até isso a gente cobra, né, faz parte. Se ele está desenvolvendo, se ele está se aprimorando. Então, os cursos que são oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação, ele tem que participar. Isso faz parte inclusive de uma avaliação para ele depois. Então, ele participa mais. Todos os dois participam, mas o efetivo, ele tem um compromisso a mais, nesse sentido. O nomeado, ele tem um compromisso a mais em fazer esse curso por exemplo, né? Então, seria mais (DIRETOR DE ESCOLA 10).

No comprometimento, vejo semelhanças e na dedicação também Quanto às capacitações observo um interesse maior nos [*professores*] efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Alguns diretores de escola apontam que a forma em que é estruturada a carreira de PEB não oferece grandes recompensas para o desenvolvimento profissional, assim, a participação do profissional em cursos e capacitações para o desenvolvimento profissional não se dá da melhor forma possível. Nesse sentido, é corroborada a afirmação de Schikmann (2010) em relação à política de desenvolvimento dos servidores públicos, que os mecanismos de remuneração no setor público ainda não estão vinculados ao desempenho de forma adequada, necessitando, por conseguinte, de ser aprimorada.

Os dois [*professores efetivos e professores convocados*] estão muito desanimados com essa, com essa questão [*de desenvolvimento na carreira, visão de futuro profissional*]. [...] Se a gente fizer esse curso, se eu fizer um, eu tenho um adicional no salário. Mas se eu fizer três [*cursos*] eu não tenho, eu só tenho um [*adicional*], sabe? Porque é só uma vez. Mesmo que seja,

por exemplo, eu fiz, primeiro, neurociência aplicada à educação. Recentemente, eu fiz psicopedagogia, clínica institucional. Fiz institucional por causa da instituição escola. [...] Fiz com essa intenção, mas isso não faz nenhuma diferença no meu salário. Então, o investimento, às vezes, é, ele é desestimulado pela falta de retorno desse investimento. Ah não, mas tem um investimento muito legal, tem um retorno muito legal que é, por exemplo, embora você não possa diagnosticar, mas você consegue detectar o aluno dislexia, o aluno com características de Asperger. Então, quer dizer, você identifica, isso é interessante porque você vai ser aberto como acolher o aluno, mas você não ter o retorno financeiro, isso não representa nada, isso te desestimula a fazer. E aí é desestimulado tanto para o professor efetivo, quanto para o professor designado. Porque também a diferença é muito pequena, sabe? (DIRETOR DE ESCOLA 02).

E uma coisa que eu também te falo é, por exemplo, na escola, no serviço público, na escola pública, na Secretaria de Educação. A pessoa estuda e, assim, não tem tanta vantagem financeiramente. Ele acrescentar um mestrado, um doutorado, a diferença de um pagamento para quem não fez é mínimo. Então, isso acaba desmotivando a pessoa a querer buscar outra coisa a mais, né? Porque eu sei, eu tenho certeza e acredito nisso, que quando você está se capacitando, quando a gente está estudando, você melhora o seu trabalho, né? O professor, então, ele precisa ter um estudo permanente constantemente, precisaria ter isso, mas, infelizmente, ainda, né, nós não alcançamos. Isso é um sonho, né? Nós alcançamos esse patamar (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Outro apontamento dos diretores de escola em relação ao desenvolvimento profissional dos professores foi que a profissão de professor de educação básica no Brasil, independentemente de vínculo, não é valorizada com uma remuneração adequada à sua sobrevivência. Por esse motivo, os professores precisam trabalhar em diversos locais para complementar sua renda, e, dessa forma, não há disponibilidade de tempo para a realização de atividades de desenvolvimento profissional por eles.

Eu acho que nenhum dos dois [*professores efetivos e professores convocados*] estão participando de algum curso, porque não estão tendo tempo. Mas temos professores que são muitos estudiosos, mas este ano não. Está tendo muita resistência Só teve uma professora que fez o curso que a secretaria mandou, que era online (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Olha, o grande problema que eu percebo é o seguinte, às vezes o professor tem até vontade de buscar de fazer outros cursos para se capacitar melhor. Mas muitas vezes ele vai esbarrar num problema que é fato na educação mineira, educação brasileira. O cara tem dois ou três empregos. Então, por exemplo, assim, aí ele vai fazer um curso, por exemplo, um curso de mestrado, ele vai ter que dedicar esse curso (...) E você sabe como é que é o mestrado, o pessoal não alivia para a gente, né, então a pessoa tem que se dedicar muito mais do que ele tem que fazer e, às vezes, ele já tem dois empregos e você tem que sobrecarregar, seu horário, sua família, né? Porque a pessoa, por exemplo, se ele for casado, se tiver uma, aí que complica mais ainda, que ele vai ter que largar a família de lado para poder estudar, para poder fazer. Então, às vezes, eu acredito que é isso que é o tipo de coisa que impeça as pessoas de poder crescer (DIRETOR DE ESCOLA 06).

A competência de relacionamento interpessoal dos professores de educação básica, englobando tanto o trabalho em equipe, quanto o foco no usuário, compreendendo o atendimento ao aluno e à comunidade escolar, teve o desempenho avaliado no sentido de que os PEB, independente do vínculo, tendem a apresentar tal competência de maneira satisfatória, com algumas exceções atribuídas às características pessoais. Dessa forma, em geral, a relação entre professores efetivos e professores convocados se daria de forma harmoniosa, sem diferenças no tratamento devido ao tipo de vínculo, fato também atribuído a forma com que a gestão escolar é realizada.

Eles contribuem da mesma forma [*no trabalho em equipe*]. Contribuem nas relações interpessoais, eu acho que é tranquilo. Eles têm a mesma postura. Sempre tentam formar um grupo coeso, um grupo comprometido. Aí, acho que nas relações [*interpessoais*] não interferem. Ah, 'efetivo se relaciona com efetivo'. Não. Há um respeito mútuo, há uma empatia com relação ao designado pelo processo, que é muito doloroso, um processo muito desgastante, principalmente porque acontece no início do ano. A pessoa não tem nem férias direito, ela nem relaxar nas férias porque a gente sabe como vai ser. E as pessoas ficam preocupadas com isso, de como que o colega vai passar as férias inteiras pensando na vaga para começar em fevereiro (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Pelo menos aqui não vejo diferença. Não tem (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Com relação ao trabalho de equipe, este ocorre de forma tranquila entre os dois grupos (DIRETOR DE ESCOLA 08).

Olha, infelizmente existe uma cultura que, às vezes, as pessoas menosprezam o convocado. Aqui eu já sofri isso e eu não permito isso, se eu ficar sabendo. Eles muitas das vezes tentam e eu peço as supervisoras para deixar livre. Porque a gente trabalha, eu deixo muito livre essa questão de manifestação, de trazer um projeto para a gente estudar. Mas, às vezes, há um recuo até da pessoa saber se vai ser aceito pelo grupo. Bem tímidos. Proposta. Não sente, às vezes, segurança até de preparar uma ideia bacana, né? É, assim, a relação interpessoal entre o grupo convocado e o efetivo não é problema. Eu nunca tive problema com essa relação. Eles participam, né? Se envolvem, né? Mas geralmente quem mais propõe esse tipo de coisa é o grupo efetivo. O grupo do nomeado faz as propostas (DIRETOR DE ESCOLA 10).

É muito, é muito tranquilo, sabe? A gente até fala, lá na escola, a gente não faz essa distinção. Por quê? É uma prática nossa. Todo professor efetivo, ele já foi contratado. Então, nós já estivemos na situação dos contratados, então a gente atende. Por exemplo, ao horário, agora apesar de que esse ano está diferente. Para 2022, nós já estamos tendo que entregar o quadro de horários que são os horários das aulas prontos. Então, quem estiver na escola ano que vem já vai pegar do jeito que está. Mas a gente trata todos iguais e o relacionamento é muito gostoso, sabe? Tanto é que o pessoal sempre que vai lá para a escola, eu falo, eu sempre falo: 'olha, sejam bem-vindos, aqui é o seguinte, ou você ama ou você odeia' E a maioria eles falam, "ah. eu quero voltar lá pra [*escola*]". Então, o relacionamento é muito gostoso. A gente tem as opiniões diferentes, mas todos se respeitam.

Então, assim, é muito bom, muito gostoso mesmo (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Eu acho que minha escola é uma das mais harmoniosas que tem na metropolitana B, é uma equipe muito coesa, é uma equipe que tem uma espinha dorsal de professores efetivos, e os que entram eles adequam a ideia, porque o objetivo principal nosso é fomentar uma educação básica de qualidade para nossa comunidade, sendo buscado desde o primeiro dia até o último dia (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Os diretores de escola indicaram que os professores efetivos, ressalvadas as exceções, tendem a ter um relacionamento mais profundo com a equipe escolar e com a comunidade, pela longevidade de seu vínculo, estando mais disponíveis para ajudar nas questões da escola. Dessa forma, o professor convocado apresenta um bom relacionamento interpessoal, mas com uma atuação mais tímida, pelo receio de ser desligado por alguma opinião divergente da direção dada a precariedade de seu vínculo.

O efetivo até por terminar esse tempo na história ele se sente mais à vontade, né? Ele tem mais contatos dentro da escola, tem um relacionamento maior dentro da escola por não ter essa rotatividade do professor contratado. Então nisso aí o professor efetivo tem muito mais, mas assim, esse respeito com a direção, com os especialistas. Ambos têm, isso aí não muda por ser contratado apenas não, sabe? Os dois têm. Eu sinto que, às vezes, o contratado, por mais que seja uma escola democrática, e eu já fui professor contratado, o contratado ainda tem um receio de passar determinadas coisas para a direção. Ainda se tem um certo medo, às vezes, ele não se sente tão solto e livre enquanto o servidor efetivo (DIRETOR DE ESCOLA 03).

O relacionamento deles que eu vejo aqui dentro da escola é um relacionamento de trabalho em equipe bom. Eu acho até muito bom. Mas a gente tem aquelas situações, daqueles que se envolvem demais, tem aqueles que envolvem medianamente e tem aqueles que não se envolvem praticamente com nada. E geralmente esses que não se envolve com nada, esses alguns, geralmente, são efetivos. E olha, não estou, porque eu também sou efetiva e a gente que está na direção de escola, a gente percebe isso, mas tem muito professor, volto a repetir, muitos professores efetivos bons. E aqueles que assumem mesmo, que ajudam, que junta, né? É, vamos, é, um está precisando de ajuda! Mas são sempre aqueles mesmos! São sempre os mesmos! É, que estão sempre se dispõem a ajudar! Não é aquela coisa coletiva do efetivo. Vamos ajudar isso aqui? Vamos ajudar o fulano hein? Mas o meu relacionamento, eles têm um relacionamento bom aqui dentro da escola. Né? Não vejo assim, sabe, nada assim de o relacionamento deles, entre efetivo contratado, eles têm um relacionamento bom. Bom, né? Não tem essa não, né? Não tem esse não de, de, é, coisas assim dessas situações que a gente vê em algumas situações aí e eu não tenho isso aqui dentro da escola não. Que é talvez uma tendência colaborar mais do que o outro, né, nesse, e nós temos efetivos aqui dentro que eles estão sempre prontos para colaborar, sabe, eu tenho, em compensação, eu tenho alguns efetivo aqui e realmente não colabora em nada. Nada mais nada de nada. Mas né? A gente tende a colaborar. Olha os convocados geralmente a tendência deles é estarem

colaborando, com raríssimas exceções também. Mas já não é igual tanto, às vezes, a gente só tem dois, três efetivos que não colaboram né? E você às vezes tem um designado que às vezes, né, deixa a desejar nessa questão aí. Eu acho que a questão posso, posso falar minha opinião aqui, eu não sei nem se o poder, não, vamos, vamos lá, né? No meu não ela (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Os diretores de escola afirmaram que a relação do tempo do vínculo influencia de forma positiva a competência de relacionamento interpessoal. Assim, os professores convocados que estão em exercício há vários anos na escola, apresentam comportamento semelhante aos dos professores efetivos. Foi ressaltado que a questão da experiência também influencia o relacionamento interpessoal, por exemplo, o professor efetivo recém nomeado também teria uma postura mais tímida.

É uma escola que trabalha em equipe, somos 50 profissionais. Eu acho que as escolas deveriam ser separadas por nível de ensino. Pois quando você divide, você tem um convívio maior. Logo, temos professores convocados por 5 a 6 anos, por ser uma escola menor, e que estão as pessoas muito juntas temos um convívio melhor. Prezamos por uma questão por fazer junto (DIRETOR DE ESCOLA 15)

O designado que já está mais engajado no sistema tem uma fala mais segura. Todo novato fica mais inseguro, né? Se é um nomeado que nunca trabalhou no estado, ele já vem mais tímido, né? (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Sim, no estado de Minas Gerais a gente tem alguns professores [convocados] que eles, às vezes, sempre repetem a escola que eles trabalham todos os anos. Acaba ficando meio que um servidor que é convocado, contratado, mas com um vínculo muito grande. Então, esse trabalho em equipe ele sempre acontece. Eu acredito que a escola tem que reduzir a diferença entre os dois, entre o designado e o efetivo. Para que esse professor que chega à escola, ele também se sinta acolhido e tenha tantos mesmos direitos. Vamos colocar assim quantas mesmas possibilidades que os servidores efetivos geralmente às vezes a gente, é, encontra alguns locais que a gente chega e o servidor efetivo escolhe o horário e o designado não tem voz, nem vez para discutir nada. Pelo contrário, eu acho que a gente tem que discutir sempre. Eu, ao final agora, para discutir o calendário escolar, falei: "Olha, eu quero os designados, todo mundo." Porque no ano que vem, quando a gente estiver aqui, se repetir, a pessoa já fez parte desse processo também (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Eu percebo que quando você tem uma escola que era totalmente marginalizada, eu já cheguei valorizando os professores e os alunos, em que hoje temos uma start tv em cada sala, mas sempre tem aquele que fala "não poderia ter comprado outra coisa", é complicado às vezes você ficar, pois tem professores que falam com os convocados que eles não têm direito de fala, direito a voz, ficando acuados pelos efetivos, trazendo um pequeno transtorno para nós gestores, pois o efetivo esquece que tem direito e deveres, já o convocados quando fazemos uma ata eles tentam acertar a maioria, diante da burocracia temos que ser o primeiro (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Em contrapartida, houve diretor de escola que apontou que os professores convocados apresentam um desempenho melhor em relação à competência de relacionamento interpessoal, apresentando características de convivência mais fáceis de lidar em relação ao professor efetivo.

Eu acho o convocado mais fácil de lidar do que o efetivo (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Em relação ao atendimento ao aluno e à comunidade escolar, em geral, os diretores de escola não percebem diferenças no comportamento de professores efetivos e professores convocados, com todos apresentando um bom desempenho.

Aqui é mais tranquilo. De modo geral, os dois cumprem com os objetivos (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Sim, é, sobre essa questão dos alunos, a única coisa que a gente tem para que, eu acho, né, que eu posso acrescentar aí, não, não tem essa diferença entre professores efetivos e designados, tá? (...) Então, assim nessa questão, eu vejo que acho que é a preocupação de todos nós é no próximo ano, por exemplo, que já tem a perspectiva de volta do ensino presencial, né, cem por cento nas escolas, eu acredito que vai ser uma preocupação da gente é buscar uma recuperação desses praticamente dois anos que nós perdemos porque muitos meninos, é, eu falo meninos que aqui na escola a gente trabalha com anos iniciais até o ensino médio... Os alunos da escola em si, a gente, nós percebemos uma defasagem muito grande de aprendizagem nesses dois anos. Entendeu? Então a gente tem que buscar isso. Então, não tem essa diferença entre o professor efetivo e o contratado nesse caso, né? Então, é, eu falo isso para você (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Não, eu também não vejo, nesse aspecto, uma diferença não. Eu acredito que seja muito semelhante, ambos (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Não há diferença, porque tudo, graças a Deus, é muito tranquilo (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Não, é semelhante porque inclusive vem as, primeiro a gente faz umas orientações, né, nos conselhos de classe, pela supervisão, a própria secretaria encaminha para a gente, né? Um passo a passo, uma, um material para dar suporte a esse pré-conselho e conselho e depois o resultado, né, vem aos pais. Então, como segue uma linha já, é, uma coisa mais alinhada (DIRETOR DE ESCOLA 10).

É, continuamos equilibrados. São posturas, é, bem semelhantes. Ele é um professor. Então, sendo convocado ou não, ele está ali como professor. Então cabe a ele, né, é, a direção orienta bem sobre essas posturas. Então é bem equilibrado. Atende, os dois (DIRETOR DE ESCOLA 11).

Muito parecido, não vejo muita diferença do convocado, até porque nossa escola, quem trabalha lá quer voltar no outro ano, então o professor faz de tudo para poder voltar (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Eu acho que é equilibrado, não temos um distanciamento muito grande um para outro não. Tanto efetivo quanto contratado tem preocupação com o aluno, já encontramos professores contratados e efetivos que não se preocupavam, mas atualmente todos se preocupam. Por ser uma escola pequena isso auxilia, mas acredito que em escolas maiores o cenário é diferente (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Em contrapartida, alguns diretores de escola apontaram um melhor desempenho no atendimento ao aluno e à comunidade escolar pelo professor efetivo, atribuído ao vínculo permanente, que cria laços e um maior comprometimento com os alunos. Nesse sentido, a estabilidade contribuiria para a melhor qualidade dos serviços públicos prestados, em oposto ao apontado por Longo (2007), de que a estabilidade nos países da OCDE que passaram por reformas administrativas, fundamentadas no fato de que a estabilidade geraria a acomodação do servidor público e, dessa forma, contribui negativamente para a qualidade dos serviços públicos.

Mais uma vez, o efetivo, ele tem um conhecimento maior da comunidade em que ele trabalha. Então, às vezes ele acompanhou um aluno durante cinco, nove anos, dez anos. Então ele tem um trato, né, melhor com esse aluno e com a comunidade. O contratado às vezes ele vê lá durante um ano e depois não mais. Então, mais uma vez, essa questão do servidor efetivo facilita, é, falando assim, aproveitando essa sua pesquisa, é, claro que existe uma diferença, né? Por exemplo, eu tenho uma segurança dum plano de saúde do sangue todos os anos, claro eu pago um plano fora, mas existe cem. Existem outras questões, né, mas eu, Orlando, entendo que pedagogicamente o trabalho que eu posso fazer enquanto gestor ou professor de língua inglesa não vai fazer uma diferença grande eu ser contratado ou ser efetivo, sabe? Interessante essa sua dissertação de mestrado, mas o que falar assim que vai fazer um trabalho pior por ser contratado aí tem algo errado, sabe? Aí vai de questão de caráter, questão que não envolve as funções, tá? (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Neste contexto vejo um pouco de diferença, o efetivo cria um vínculo maior com o aluno pois o acompanha por mais tempo (DIRETOR DE ESCOLA 08).

É, aí eu vou te falar que o convocado, é, a postura dele, é, né, deixa a desejar (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Foi pontuado por outros diretores de escola que o atendimento ao aluno e à comunidade escolar pelos professores seria influenciado pelo tempo de experiência profissional e de atuação na escola.

Bom, eu vejo essa situação, todos, na verdade, são bons para atender a comunidade, tá? Nem reuniões com pais, né? A gente procura sempre fazer um equilíbrio, né? Quando tem reuniões com o pai geralmente a gente coloca dois na sala, aquele que tem mais experiência na escola, que já tem

mais tempo. Então, a gente não consegue ver nenhuma, assim, discrepância nessa situação não. E como a gente passa, está sempre lá na sala, conversando junto com eles. Eu, e aí, se eu te falo que eu passo nas salas todas as vezes que tem reunião de pais, uma por uma, e a gente pensa, faz o cronograma, quem é que vai para a sala? Quem vai com quem? E daí por diante, sabe? Então, eu não vejo, assim, a situação, de um atendimento não adequado com os pais não. E até mesmo com os alunos (DIRETOR DE ESCOLA 05).

O nosso grupo de professores, igual eu estou te falando, quando os novatos chegam e eles veem como nós procedemos com os meninos. Então, eles acabam entrando também naquele ritmo, sabe? Então, muita das vezes a gente, nós somos o espelho para os que estão chegando. Ela é uma comunidade, mas ela é apaixonada com a gente, apaixonada com a escola. Mas não é uma comunidade muito ativa, sabe? Então, a gente tem que estar sempre correndo atrás, a gente tem que estar entrando em contato. Mas eles são muito dependentes da gente. Então, o vínculo é muito gostoso com a comunidade, o tratamento com os meninos. Aí o designado ele acaba vendo a forma como a gente procede e também, acaba trabalhando assim com os alunos. Então, nessa questão, é semelhante, os dois são bem, né? (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Em relação à competência de habilidades técnicas e profissionais, foi apontado por determinados diretores de escola que a estabilidade não foi considerada como fator que alterasse o desempenho dos professores de educação básica, sendo um fator independente, estando o desempenho dessa competência relacionado ao profissional de forma individual. Assim, o exercício de habilidades técnicas e profissionais no cargo de professor foi considerado, em geral, adequado, independentemente da estabilidade. Tanto professores efetivos quanto professores convocados demonstram um desempenho técnico adequado.

Um bom profissional, independentemente de ser contratado ou efetivo, ele se sai bem dentro da escola. É importante o acompanhamento da gestão do especialista que tem de ter um bom planejamento para esse professor. [...] Mas nessa questão do trabalho especificamente pedagógico não há uma distinção que o professor efetivo vai ser melhor do que o contratado ou vice-versa, depende muito da formação do professor. Onde que ele estudou... se ele fez um estágio sério [...] Fez um estágio para valer, né? Se o especialista está acompanhando o trabalho dele [...] Então, independente (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Eu percebo, assim, em todas as profissões você tem bons profissionais e profissionais que são medianos, né? Então, não acontece muita diferença em ser efetivo ou designado. A pessoa que trabalha mesmo, que bota amor naquilo que ele está fazendo, que gosta principalmente, né? Que gosta daquela função que ele está exercendo, vai se dar muito bem naquele trabalho. Porque é um trabalho complicado, é um trabalho que não é fácil como as pessoas. Ah, tem gente que acha assim: “ah, eu vou dar uma aulinha ali pra quebrar um galho”. E acha que o negócio é muito simples, mas não é. Mas quando é feito com amor, quando a pessoa gosta daquilo, a tendência dela é se dar bem. E tem pessoas que mesmo que sejam efetivos ou designados, eles estão no “sistema”, entre aspas, vem essa

questão são pouquíssimos, tá? São poucos, mas vê como um quebra galho (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Nós temos uma equipe muito boa, uma equipe muito envolvida, independentemente de ser contratado ou efetivo (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Outros diretores de escola já apontaram que os professores efetivos teriam um desempenho melhor do que os professores convocados em relação à habilidade técnica e profissional, sendo mais comprometidos com o trabalho. Por conseguinte, a estabilidade influencia o desempenho de forma positiva, pois devido ao vínculo duradouro, o professor efetivo se dedicaria mais ao acompanhamento do aluno ao longo do tempo. Assim, em oposto ao indicado por Longo (2007), a estabilidade do vínculo contribuiria para uma melhor qualidade dos serviços públicos ao longo do tempo.

Olha, o efetivo lá na nossa escola até surpreende muitos colegas gestores. Eles [*gestores*] reclamam muito dos efetivos, porque já estão estabilizados, aí acostuma, acomoda, então muitos pensam assim. Só que lá na nossa escola, os efetivos são fenomenais. Não se acomodam, estão sempre reciclando, tudo que pede faz, chegam no horário, é tudo em tempo e hora. Ao contrário dos contratados. Esse ano em especial nós tivemos muitos problemas com os contratados, sabe? Falta de compromisso, de responsabilidade, atuação mesmo dentro do cargo. Não faz, é, exercer funções que são da profissão. Então, em termos de efetivo e designado, o nosso pessoal efetivo, eu falo lá da escola, eles têm uma responsabilidade muito grande. Eles fazem tudo que é pedido, eles trabalham de verdade, sabe? E os convocados agora, os designados, eu não sei se é por causa da pandemia, o que que aconteceu, desses três últimos anos aí, o pessoal tem pisado um pouco na bola (DIRETOR De ESCOLA 13).

Olha, eu acredito que o professor efetivo ele tem uma preocupação um pouco maior com a escola, com o aluno, no que diz respeito a essa sequência. Designado não tenho, mas eu acredito que o efetivo tem um pouco mais. Não todos os efetivos porque toda regra tem uma exceção, mas, no caso, eu acredito que todo o servidor efetivo, ele tem um vínculo maior com a escola, principalmente se ele deseja permanecer nessa escola por mais tempo. Provavelmente esse aluno que foi dele esse ano pode vir a ser daqui para a frente. Então, ele fica preocupado em ter esse aluno (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Outros diretores de escola indicaram que há acomodação dos professores efetivos, principalmente àqueles que possuem mais tempo de carreira, sendo que os professores convocados teriam um desempenho melhor em relação à habilidade técnica e profissional, visto que receiam ter o vínculo de trabalho interrompido, dada a sistemática de desligamento, que é ser mais fácil de ser implementada. Foi indicada a necessidade de estabelecer algum tipo de gratificação atrelado ao

desempenho para o professor efetivo que se destaque em seu trabalho. Nesse sentido, alinha-se ao indicado por Schikmann (2010) sobre a carência de instrumentos que incentivem o melhor desempenho do servidor público e que conectem a realização do trabalho aos mecanismos de remuneração.

Bom, na avaliação o efetivo, principalmente o de muitos anos, tem uma certa acomodação, tá? Uma certa acomodação que reflete no trabalho. Um grande laboratório que aconteceu e que pode reafirmar essa minha fala, é o seguinte: se você olhar o número de professores efetivos que ofereceram as aulas on-line nas escolas estaduais e o número de professores designados que tentou preparar, oferecer as aulas via Meet ou o Zoom, sabe, para poder estar mais próximo dos alunos, o número de professores designados, com certeza, vai ser maior, entendeu? Então, às vezes, não que eu seja contra a efetivação, não é isso. Mas eu acho que precisa de ter um instrumento avaliativo, um prêmio para as pessoas que desempenham o papel delas de forma diferenciada. Assim como existe na empresa, você tem que ter a chance de crescer na carreira quando você faz diferença naquela instituição (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Olha, eu às vezes eu percebo que o que o designado ele tem um desempenho melhor do que o professor efetivo. Isso aí eu falo com você assim, né? Porque ele tem aquela situação que ele é designado e se ele não cumprir as obrigações a gente tem a alternativa de convocar o colegiado. Nós temos a alternativa de chamar, de conversar, de fazer o professor refletir, né? E quanto a questão das aulas, aprendizado do aluno, a gente pode levar ao colegiado, que é muito trabalhoso também. É só professores, tá? (DIRETOR DE ESCOLA 05).

O desempenho em relação à competência de compromissos profissional e institucional pelos professores, alguns diretores de escola avaliaram que há a mesma postura em relação aos professores efetivos e os professores convocados, sendo uma característica pessoal do profissional, independente de tipo de vínculo.

É no mesmo, é, olha, eu acho que é perfil da pessoa, sabe? O perfil é da pessoa só que a insegurança, o fato de você poder fazer três registros é claro que isso interfere. Você pode fazer três registros e dispensar as pessoas, né? É claro que eu acho que isso deve ter algum peso sim. Mas é o perfil da pessoa. Pessoas que não se importam, que ainda não entenderam que nós somos servidores públicos, nós não somos funcionários públicos, nós somos servidores públicos. Então, quer dizer, a partir do momento que você compreender o significado dessa palavra, que você está a serviço de um público que contribui com impostos para que você seja remunerado, sabe? Aí a partir desse entendimento, embora você não tenha um chefe. né, que te promova, que faça nada disso, do jeito que eu acho que deveria ser, é, mas tem as pessoas que estão perto de você e que você pode fazer muita diferença, é, dependendo do trabalho que você realiza ou que você deixa de realizar, tanto com aluno, quanto com pais, né? Então, eu acho que é perfil de pessoas, não de designados e efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Eu vou te falar de novo das exceções, né? Tem efetivo que também é descomprometido, né? E tem um designado que é extremamente

comprometido, entendeu? Então, não dá para fechar assim o desenho do profissional, né? Vai do profissional (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Na mesma linha [*de comprometimento institucional*]. Todos [*professores de educação básica*] têm o mesmo desejo. Se é uma pessoa que não liga, não liga para nada, deixa de colocar a escrita em dia até o patrimônio da escola. Não tem a ver se ele efetivou ou é convocado (DIRETOR DE ESCOLA 02).

A mesma [*postura em relação ao comprometimento institucional*], independe de contratado ou efetivo a mesma. Um servidor, ele pode ter um ano de escola, como eu tenho aqui profissionais que entraram em 2021, tem um amor pela escola, veste a camisa e fazem exatamente esse mesmo trabalho junto aos alunos, de preservação de patrimônio, da história do Afonso Pena, né, da história da educação pública em Minas. Então, eu não posso afirmar de jeito nenhum [*que há diferença de tal comportamento entre os professores*]. É, ah, porque é o contratado ele vai fazer de maneira diferente do efetivo, de maneira alguma (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Com o comprometimento com a escola, eu não posso reclamar disso, sabe? Por exemplo, eu não tenho aqui o servidor que falta, sabe? Eu não tenho esse problema. Outras escolas têm muita coisa. Acontece de ter uma falta, por exemplo, de um problema. Acontece, mas é mínimo em relação ao que as outras pessoas passam, entendeu? Então assim, graças a Deus, as coisas vão se endireitando, né? (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Contudo, houve diretores de escola que relataram perceber um maior comprometimento institucional dos professores efetivos. Tal comportamento se daria pela continuidade do vínculo, que gera maior conexão com a escola e com a comunidade em que a escola está inserida.

O efetivo tem uma preocupação a mais com isso [*comprometimento institucional*], já o convocado, ele demora um pouco para ter esse carinho com a comunidade, mas vão se adequando na maneira de trabalhar (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Não há diferenças [*entre professores efetivos e convocados em relação ao comprometimento institucional*]. O nomeado ele cuida mais, com certeza, ele vai estar aqui ano que vem, né? [...] Porque da mesma forma que eu estou dizendo aqui do convocado, eu estou falando do nomeado, mas o nomeado é, na sua maioria, tem essa preservação do patrimônio, do espaço, da cultura, é aquilo que eu falei, até para a produção do PPP, que é a proposta pedagógica da escola, ele tem um compromisso a mais, ele vai estar aqui ano que vem, né? Então, ele precisa de um bom trabalho para que ano que vem continue um trabalho melhor. É, tanto que aqui na nossa escola, o designado que trabalha com esse perfil ele quer voltar. Ele não quer sair, né? E aí é muito bom, ele vai ser sempre recebido, porque quando ele consegue vestir a camisa da escola, que a gente fala e consegue entender essa proposta pedagógica e conhece esses meninos, ele não quer sair. Conhece a finalidade dessa escola, aí sim ele se engaja e não quer sair, né? Infelizmente, existe um processo de classificação. Mas existem outros que não estão nem aí também, né? Só que fica difícil você, às vezes, ter que fazer uma outra avaliação dele porque ele foi embora (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Contudo, houve diretor de escola entrevistado que expôs uma percepção de maior comprometimento institucional pelos professores convocados do que pelos professores efetivos.

Eu percebo que estou mais a favor do convocado. Porque, acho que eles estão mais [*comprometidos institucionalmente*] do que efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Em relação à qualidade do serviço público, grande parte dos diretores de escola acredita que a estabilidade influencia positivamente nessa questão, pois permite a continuidade administrativa e o aprimoramento das atividades realizadas e dos resultados alcançados ao longo do tempo. Foi apontado que o servidor efetivo preza sua continuidade no cargo, assim, ele preocupa com o seu desempenho e, por consequência, com a qualidade do serviço público. Nesse sentido, a estabilidade contribuiria para uma maior qualidade dos serviços públicos prestados, em oposto ao indicado por Bergue (2020).

Eu considero que sim, [*a estabilidade influencia a qualidade da prestação do serviço público*]. No sentido do seguinte, eu acredito que quando a pessoa está estável, né, ela é cobrada por aquilo também, né, não é, aquilo não fica, como que eu posso dizer para você, assim, não fica solto, não é porque ele está estável que ele pode fazer o que que ele quiser, né? O servidor público sabe as cobranças que ele tem, a situação que ele tem, né, isso faz diferença (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Esse eu concordo, [*a estabilidade influencia a qualidade da prestação do serviço público*]. Porque esse processo de continuidade quando a pessoa é séria, comprometida é muito bom para o serviço público, né? A gente acaba criando referências, criando legados, né, e coisas que a gente faz e tem a fazer mais e mais. Então eu concordo (DIRETOR DE ESCOLA 09).

Nossa, pensando também, porque eu não sei se influencia, mas que contribui sim. É, o que eu estou falando, que o efetivo, ele tem sim um zelo maior pelo cargo dele. Porque ele não quer perder o cargo. Então, agora, o designado ele vai fazendo graça. Ele vai fazendo a toque de caixa, porque ele não sabe que ele está na escola no ano seguinte. Se ele estiver também feito um trabalho que não é de qualidade, ele muda de escola, para ele é mais fácil, entendeu? (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Eu vejo que a gente sendo estável a gente quer melhorar, né? Você não vai ficar trabalhando, você não vai denegrir a sua escola. Ah, estou concursado, botei a mão para trás, assim, e vou ficar de boa, top, né? Porque eu já estou estabilizado. Então, eu vejo que há essa questão sim, de melhorar, de estar sempre capacitando. Mesmo porque é o tempo todo, né? Nada é igual, né? A mudança, ela ocorre o tempo todo e isso eu vejo, às vezes, mais até no estabilizado do que no convocado. Foi aquilo que eu falei anteriormente. Porque você está ali naquela escola, você vai aposentar ali, naquele setor, naquele lugar, naquela instituição, né? E você não vai querer denegrir o seu ambiente de trabalho. Então, você quer estar sempre melhorando, né? (DIRETOR DE ESCOLA 13).

Todavia, houve apontamento no sentido de que a estabilidade não influencia na qualidade do serviço público, sendo a qualidade uma consequência da gestão e do comprometimento pessoal do profissional, que é uma característica atribuída ao indivíduo, independentemente de seu vínculo no setor público ser efetivo ou temporário, ou de sua atuação se dar no setor público ou no setor privado.

De forma alguma, de forma alguma [*estabilidade influencia na qualidade da prestação do serviço público*]. Porque vai do profissional, um profissional bem formado, um profissional ético, só não vem preparado, um profissional consciente, independe se ele é um servidor ou um profissional efetivo ou contratado, de quaisquer autarquias que a gente tem. Isso de maneira alguma, isso vai da pessoa, não é porque eu sou um servidor estável, que eu vou fazer a diferença, de jeito nenhum (DIRETOR DE ESCOLA 03).

Também não, também não acredito que essa estabilidade venha a contribuir [*na qualidade da prestação do serviço público*]. Como eu falei na pergunta anterior, eu acredito que se tiver uma avaliação de desempenho clara, um pouco mais explícita mesmo da avaliação, não é necessário estabilidade, ela não vai estar ligada ao fornecimento, a melhora da qualidade do serviço público (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Eu acredito que a estabilidade não influencia [*na qualidade da prestação do serviço público*], o que influencia na qualidade é a postura da escola, a postura do gestor e superintendente, de qual suporte e cobrança irá dar aquele profissional (DIRETOR DE ESCOLA 15).

No mesmo sentido, em relação à competência de foco nos resultados, compreendendo o resultado escolar, assim como as entregas que são requeridas pela chefia, certos diretores de escola não percebem a estabilidade como fator que influencia na qualidade do serviço público, sendo uma postura do profissional, sem relação com vínculo.

Não, eu acho que todos os dois [*professores convocados e professores efetivos*] são meio a meio, tem uns convocados que não estão nem aí para o resultado e outros que são efetivos que também não estão nem aí para o resultado, que não colabora e que não agrega. Acredito que não seja uma questão do cargo, mas sim uma postura do professor (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Não, não há [*diferença entre a postura dos professores convocados e professores efetivos em relação ao foco em resultado*], é tratado de uma forma toda profissional, e se tem demandas para entregar tem que ser feitas por todos de maneira bem profissional, não existindo assim diferenças (DIRETOR DE ESCOLA 14).

Todos eles [*professores convocados e professores efetivos*] querem bons resultados, são muito dedicados aos professores daqui (DIRETOR DE ESCOLA 15).

Sim, é como eu te disse, aqui na escola, como é uma escola que a gente já trabalha anos, eu trabalho praticamente quase com a mesma equipe. eu tenho mais efetivos do que contratados, ou convocados, né? É, o que que acontece? Assim, os novatos que chegam acabam, como eu te disse, é contaminando para o bem, né? A pessoa que chegou na escola, assim, olha aqui funciona assim, nós vamos fazendo assim e tal. Lógico, claro, evidente que não é, é, eu sempre falo isso com a política da boa ideia. Chega numa reunião com uma ideia e nessa própria reunião outras pessoas apresentam outras ideias que são melhores. Então, não quer dizer que a minha tem que ser tem que passar, é, respeitando as opiniões de todos, né? A gente tenta montar o que é melhor para a equipe. Então, assim, eu vejo que todo mundo se dedica para esse bem comum, não tem diferença nessa questão (DIRETOR DE ESCOLA 06).

Parte dos diretores de escola já apontou que a estabilidade influencia positivamente os resultados, uma vez que percebem os professores efetivos mais comprometidos com as avaliações do ensino, preocupando com o alcance do resultado e questionando, inclusive, a postura de certos professores convocados, que não se dedicam tanto, justamente por não participar do acompanhamento dos resultados alcançados no ano seguinte. Tal percepção confirma o apontado por Odelius (2010), sobre a influência do *feedback* na majoração do desempenho do trabalhador.

Nós tivemos uma baixa nas nossas avaliações, sabe? Os meninos não vinham fazer prova, fala que é prova, principalmente as avaliações externas. Então, a gente teve que fazer algumas modificações. Nas questões de avaliação a gente vê que o grupo efetivo ele se preocupa mais. Principalmente as avaliações externas, né, ele se preocupa mais. Por quê? Porque é o nome da escola, né? O convocado, ele não vai estar, por exemplo, às vezes, conosco no outro ano. Então, para ele, eu vejo que, às vezes, é indiferente, né? Mas o efetivo é por conta do sentimento de pertencimento, né? Eu vejo que tanto é que a gente sempre bola estratégias, bola novidades, quando a gente sente que não está legal. Então, o grupo efetivo, ele tem uma preocupação maior sim com relação a essas questões de avaliações, cobranças da Secretaria de Educação, sabe? Isso aí é notório (DIRETOR DE ESCOLA 13).

O efetivo sempre resmunga em relação a esse resultado. Assim, como eu pontuei, pegando o gancho da resposta anterior. O designado como ele veio agora, ele chegou para eu apresentar o resultado, ele não fez parte do processo anterior. E o resultado sempre de um ano que foi trabalhado anterior. Por isso, é importante o nomeado, porque ele vai seguir ali, ele tem que acompanhar comigo o desenvolvimento, o resultado do ano que vem. Por isso, é importante o nomeado. Porque aí eu sei a quem eu vou chamar, de fato, para conversar, para melhorar o resultado. Se é convocado, ele nem está aqui no outro ano pra ver esse resultado desse trabalho dele, se ele foi positivo ou negativo. Então, não continua um trabalho se não é nomeado, né? E quem aí, quem está nesse momento, às vezes, escuta para quem foi, que trabalhou e foi embora. Por isso que está difícil (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Outros diretores de escola, todavia, indicaram o oposto, que a estabilidade agiria negativamente sobre os resultados, devido ao fato de certos professores efetivos serem mais descompromissados com prazos, por se sentirem seguros em relação a perda do cargo público, assim como mais resistentes às mudanças, corroborando Bergue (2020).

Olha, eu acho que tem um uma postura de algumas pessoas que não se importam com datas. Tem algumas pessoas que são descompromissadas com com datas, sabe? Ela não se importa com isso. E eu não acho que quando elas eram designadas. Porque elas não trabalharam comigo quando elas eram designadas, sabe? Que elas eram diferentes, mas eu te afirmo que eu estou com um problema aqui de entrega de material. Que eu precisava que tivesse sido já encerrado um trabalho burocrático e os três são efetivos (DIRETOR DE ESCOLA 02).

Os [professores] efetivos são mais resistentes. Eles têm mais dificuldades nessas principalmente na área, eles têm dificuldade de assimilar todas essas mudanças [de foco em resultados]. Ele está daquele jeito há anos e assim quer permanecer do mesmo jeito. Eu acho que é um ponto negativo da estabilidade funcional (DIRETOR DE ESCOLA 04).

Eu tenho um professor efetivo aqui que ele nos entrega as coisas em dia, da mesma forma que eu tenho contratado também. O contratado quando ele deixa de entregar, quando ele deixa de fazer, eu acho que a gente tem mais facilidade de receber aquilo que ele deixou de entregar. Porque você dá uma ligada para ele ou você fala com ele, você chama que eu, pelo menos eu, chamo aqui na minha sala e converso com ele. Está faltando isso, o senhor não me entregou isso, isso é o que precisa ficar pronto até dia tal. Agora eu tenho caso efetivo, você vai atrás, que você corre, que você pede: "Olha, Fulano, você não me entregou". Ele vira para você e fala assim: "Eu tenho até onze horas e cinquenta e nove minutos". Eu falava: "Você não tem por que o seu turno está acabando agora, você não trabalha no turno da noite. Então, o seu turno fecha agora. A partir de agora, a partir do momento que você sair daqui, você não já não está mais no seu horário de trabalho para escola" [...] Nós somos da filosofia que é entregar em dia, fazer as coisas da maneira que precisa ser feito, de acordo com as orientações que a gente recebe. Mas para que isso aconteça, há um desgaste às vezes muito grande com determinados, principalmente professor, tá? E, principalmente, às vezes, o efetivo. É aquela situação. Eu tenho emprego garantido para o ano que vem, então eu não tenho que correr atrás. Eu acho que essa mentalidade que infelizmente alguns tem. Poucos, pode até ser, mas que tem, tem, entendeu? É isso (DIRETOR DE ESCOLA 05).

Não, eu acredito que a semelhança é muito grande. Eu vejo pouca diferença entre o servidor efetivo e contratado nesse aspecto. Com certeza, o servidor designado, ele ainda tem receio maior dos atrasos de alguma coisa, devido a ser muito frágil essa contratação, podendo ser encerrada por com alguns instrumentos. O efetivo, às vezes, ele dá uma transadinha por carregar essa estabilidade aí (DIRETOR DE ESCOLA 07).

Por fim, foi defendida a necessidade de desenvolvimento de instrumento de avaliação que possibilite o desligamento do profissional com baixo desempenho de

uma forma mais simples e efetiva. O desligamento de professor efetivo por baixo desempenho, apesar de ser permitido na legislação da avaliação de desempenho, é apontado como quase impossível de ser aplicado, devido aos trâmites burocráticos e possibilidades de recursos administrativos contra a decisão do gestor público. Nesse sentido, tem-se Odelius (2010), que expõe a importância da vinculação do desempenho às punições, como a demissão.

Tem muito professor, assim, que eu acho que são excelentes como efetivos. Mas temos alguns que aproveitam dessa prerrogativa que ele tem, e ele é muito difícil para você, é, fazer entender que as coisas precisam, é, que cada um precisa cumprir suas obrigações. Porque ele tem essa quantidade de prerrogativas que o estado, é, eu vou ficar falando estado, tá, mas eu estou falando de uma forma geral, é, ele tem uma série de prerrogativas que é difícil você tomar alguma providência. Você toma. Eu vou falar com você que eu já tomei algumas. Mas que elas acabam no final não dando em nada. Ele tem tantos meios para recorrer, ele recorre tanto que no final você vê o professor voltando lá naquela mesma situação, às vezes assina uma ocorrência falando que, né, que ele se compromete, ele leva um advogado e explica pelo que que ele teve para passar, por que que ele fez. Então, eu acho esse processo da questão da estabilidade ela é muito mais difícil para você trabalhar com aquele professor, com aquela pessoa. Estou falando que na educação que é só na educação não. Eu acredito que todos os lugares nós temos essa situação. Mas no privado ou quando o professor é designado, a situação ela é um pouco mais tranquila para você sentar com o professor e mostrar que ele precisa muito mudar, mudar de postura. Que aquilo de repente não atende a nossa realidade da escola naquele momento ou naquele setor. Então, eu acho que é muito mais difícil. Eu não acho que esse concurso deveria terminar não. Eu acho que deveríamos mudar a situação, que a gente pudesse estar tomando as providências, né, em cima daquilo que precisa melhorar. E não essa burocracia toda e a gente acaba não conseguindo, é, fazer com que as coisas possam funcionar de maneira tal, é, de acordo com o que o aluno precisa, né, que é essa situação nós precisamos trabalhar. (...) O que eu acho da questão da estabilidade é essas situações que a gente, a burocracia é tão grande, que não te deixa mostrar para o servidor efetivo ele precisa, eh, melhorar, que ele precisa ter responsabilidade, que ele passou num concurso, mas que não é pra poder se acomodar que ele tem que cumprir as obrigações dele. É isso que eu acho da questão do efetivo, Eh, recursos pra que a gente possa tomar as providências quando necessárias e que realmente elas possam ser tomadas e não engavetadas entre aspas ou então, é, não, isso aqui não, o servidor ele chega lá, argumenta isso, isso mesmo você mandando relatório, você comprovando por A mais B que aquilo aconteceu, você mandando as faltas no diabo, você mandando as atas que você conversou. Você mandando ata falando o quanto você pelejou, mostrando que está doente, tem que ir ao médico, que não pode faltar quando ela é que, sabe? Eu acho que esta falta de, é, como é que eu vou colocar para você, falta de meios que a gente não tem, que parece que tem, mas escorrega entre os dedos, é que nos faz, é, ver a questão do efetivo de alguns dessa maneira. Porque de repente ele seria muito produtivo sabe que a as situações não é a punição, nós estamos aqui para punir nem nada, ninguém acha que o Estado, nem ninguém está aqui para punir não, mas que essa falta de cobrança da responsabilidade, é, eu posso cobrar, mas ela dificilmente ela vai conseguir atingir se ele não tiver consciência que ele precisa mudar. Eu vejo a coisa por esse lado, não é, não sou contra o concurso, tem que haver sim, tem que dar continuidade, mas também tem

que ter um uma legislação que possa nos ajudar a fazer isso, caminhar da maneira que precisa caminhar, né?! Eu falo muito aqui e vou te falar olha cada um tem que fazer o seu trabalho para quem recebe o seu salário é você. Eu estou com você sim para caminhar aqui dentro. Mas eu não estou com você para ir para a sala da aula. Porque você que ganha para isso. Você precisa de ajuda a metodologia, se você precisa de ajuda com alguns alunos, se você precisa de alguma ajuda nós estamos aqui prontos para ajudar. Mas a questão de dar a aula, é, você foi você que estudou aquele conteúdo. Então, assim, é, são as dificuldades que a gente vê dentro do sistema educativo (DIRETOR DE ESCOLA 05).

O desligamento do professor convocado, em geral, foi apontado como mais fácil de ocorrer. Os diretores de escola explicaram que as regras em relação ao desligamento dos professores convocados são mais claras e os procedimentos mais simples, com o registro de ocorrências em atas de forma reiterada gerando o desligamento do professor convocado de forma efetiva.

Eu percebo que quando você tem uma escola que era totalmente marginalizada, eu já cheguei valorizando os professores e os alunos, em que hoje temos uma *smart* TV em cada sala, mas sempre tem aquele que fala “não poderia ter comprado outra coisa”, é complicado às vezes você ficar, pois tem professores que falam com os convocados que eles não têm direito de fala, direito a voz, ficando acuados pelos efetivos, trazendo um pequeno transtorno para nós gestores, pois o efetivo esquece que tem direito e deveres, já o convocados quando fazemos uma ata eles tentam acertar a maioria, diante da burocracia temos que ser o primeiro (DIRETOR DE ESCOLA 01).

Bom, o convocado eu vou repetir aqui, mais uma vez, eu vejo ele um pouco mais tímido em relação a esses, essas falas, e não comportar adequadamente, disse que a própria resolução do designado, é a mesma que dispensa e ele sabe disso, né? A gente, quando chama ele para assinar aqueles documentos, ele é ciente de que, olha, existe um critério que você tem que desempenhar as suas funções. Então, ele tem um, ele precisa desse emprego, né? Então, ele mantém um trabalho bacana e desempenha uma função bacana. É raro, como eu já te disse, já foi feito dispensa já. Eu, nesse percurso de direção, já fiz dispensa de designado por não desempenhar um bom papel. Então, a gente sabe que acontece isso, mas, é, existe essa preocupação com o convocado, mas o outro também faz, e se não faz a gente chama, por quê? Tu tem que chamar, até antes de uma avaliação, porque eu tenho que registrar, olha, não está bacana. Então, ele tem, inclusive, várias formas de melhorar o trabalho dele durante o ano letivo, né, e, é uma responsabilidade a mais porque uma vez que ele foi nomeado, ele tem lá que cumprir a 869, que é o Estatuto do Servidor Público, né? Ele tem obrigações e deveres, tem lá os direitos dele, mas tem também os deveres, então a não ter nomeado não tem o convocado não tenha, mas o nomeado você chama ele, aponta para ele aqui, ó, você não está cumprindo aqui dentro de uma lei que a motivação no trabalho, né? [...] Tem essas diferenças no comportamento, sim. Primeiro que o efetivo, ele tem, se ele não desempenhar algum papel, ele ainda tem chance porque, por exemplo, uma avaliação negativa dele, nesse ano, que ele não foi bem, ele ainda tem mais duas chances em dois anos para a frente para melhorar. O designado só não tem isso. Se ele não desempenha um bom papel, a própria resolução de designação me faz, me dá o direito de, se ele não desempenhar, dispensá-lo. Eu sozinha? Não. Tem isso, para isso, o

colegiado. E isso pode ser imediato. Então, não dá tempo, ele tem que desempenhar um bom papel, nesse momento, que ele está trabalhando, né? A resolução fala, por exemplo, que se ele não desempenhar um papel, tem que ser feito os registros, né, levar para o colegiado e o colegiado definir com esse professor. Ou conversar com ele, ele melhorar ou dispensá-lo. Então o efetivo, o professor que é convocado, que é feito pelo concurso, ele tem oportunidades de melhorar o desempenho que ele não teve, né? E ter uma nota, ter uma avaliação, um resultado melhor no outro ano. O convocado não. Ele tem que manter sempre um bom trabalho. Porque existem situações que ele pode ser dispensado a qualquer momento (DIRETOR DE ESCOLA 10).

Todavia, houve quem apontasse que o desligamento de professor convocado também como procedimento burocrático de difícil efetivação, sendo necessária ainda uma maior autonomia decisória do gestor público em relação a composição do quadro de pessoal da escola.

Ó, para mim não tem, não tem muita diferença não, sabe, Thaísa? Porque a burocracia que é fazer a dispensa de um funcionário, é, convocado. Eh, não vou te falar que é igual a de um efetivo porque não. O efetivo ele tem, mas, tipo assim, é, é muito difícil também. Então, assim, sabe, eu acho que o gestor, enquanto está ali convivendo dia a dia com o servidor, ele tinha que ter mais autonomia para falar, olha, se tu não me atende, ele precisa ser dispensado (DIRETOR DE ESCOLA 12).

Dessa forma, pode-se perceber que não houve consenso entre os diretores de escola participantes do presente estudo em relação à influência da estabilidade no desempenho dos professores de educação básica. Todavia, a importância de se auferir o desempenho do servidor público e da implantação de medidas mais eficazes que possibilitem o desligamento daquele servidor com desempenho insatisfatório, independentemente do tipo de vínculo, foi apontada de uma forma em geral pelos entrevistados.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E IMPLICAÇÕES

A análise dos resultados permitiu identificar como as políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público se relacionam com o instituto da estabilidade do servidor público em relação aos professores de educação básica da rede estadual de ensino de Minas Gerais. Os dados levantados sobre os professores de educação básica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais permitiram a identificação de uma burocracia do nível de rua formada por dois tipos de vínculos de trabalho distintos com o setor público, caracterizando a coexistência de uma burocracia permanente e de uma burocracia temporária.

No Poder Executivo do Estado de Minas Gerais a política de contratação temporária foi alterada recentemente, com a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos das leis que regulamentavam a contratação temporária, tanto a geral quanto a de função de magistério, que ocorria por meio do instituto da designação. Uma nova legislação que regulamenta essa burocracia temporária encontra-se vigente desde 2020, sendo que agora a contratação temporária para exercício da função de magistério utiliza o instituto da convocação.

Em 2020, a composição do quadro de pessoal dos professores de educação básica da rede estadual de ensino apresenta um percentual maior de professores temporários do que de professores efetivos, 52%. Porém, considerando apenas os professores convocados em cargo vago, o percentual de professores efetivos, 48%, supera o de professores convocados em cargo vago, 46%.

O fenômeno da “superdesignação” apontado por Amorim, Salej e Barreiros (2018) não se verificou no patamar estimado de 70%, devido a um esforço recente do Poder Executivo em realizar nomeações para os cargos de provimento efetivo da carreira de professor de educação básica. Essa movimentação de nomeações de professores de educação básica se deu principalmente depois do desligamento de quase todos os profissionais que possuíam o vínculo de professor efetivado da Lei Complementar nº 100/2007, dada a declaração de sua inconstitucionalidade pelo STF em 2015.

A opção do Poder Executivo da não substituição total dos professores convocados em cargo vago por professores efetivos parece ser ancorada por questões financeiras e legais, como por exemplo, as vedações impostas pela LRF

devido à extrapolação do índice máximo de despesa total com pessoal pelo Poder Executivo mineiro desde 2015. Nesse sentido, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais ainda trava batalhas judiciais com candidatos de concursos públicos em torno do direito subjetivo à nomeação de candidato aprovado em concurso público e da preterição arbitrária e imotivada gerada pelas contratações temporárias em cargo vago.

É importante ponderar que sempre haverá uma massa de professores convocados em substituição, atualmente estimada em 6%, dada a natureza da gestão de pessoas de movimentação constante de pessoal. Os limites impostos pela LRF com despesa total com pessoal podem ser considerados paradoxais, tendo em vista as vastas atribuições constitucionais de prestação de serviços públicos pelo Estado, o que deve ocorrer por meio de servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo selecionado por concurso público.

Ou seja, é esperado haver uma elevada despesa com pessoal dada a natureza da atividade governamental de prestação de serviços que são executados por indivíduos. Dessa forma, o limite de tais despesas para estados e municípios poderia ser ampliado, dada a necessidade de um elevado quantitativo de funcionários na prestação de serviço público nas áreas de saúde, educação e segurança. De acordo com a LRF, para a União o limite máximo da despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas é 50% e para estados e municípios é 60% da receita corrente líquida (BRASIL, 2000).

Atualmente, em 2022, o Estado de Minas Gerais retornou para dentro do limite prudencial de despesa total com pessoal permitido pela LRF. Essa situação é recente, visto que desde 2015 a despesa total com pessoal do Poder Executivo mineiro estava sendo apurada acima do limite máximo da LRF, o que gerou a aplicação de vedações na área de gestão de pessoas. Quando há extrapolação dos limites definidos pela LRF, há proibição de “provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança” (BRASIL, 2000).

A situação de “superdesignação”, ou de “quadro extranumerário”, poderia ser resolvida, uma vez que há concurso público vigente, regido pelo Edital SEE nº 07/2017, assim como cargos de provimento efetivo vagos previstos em lei. Porém,

dada a situação fiscal do Estado de Minas Gerais, com elevada despesa total com pessoal, a substituição dos professores efetivados da Lei Complementar nº 100 ou dos professores convocados em cargo vago por professores ocupantes de cargo efetivo não está abrangida de modo explícito na LRF como exceção à vedação pela extrapolação dos limites legais, permitindo, assim, a reposição desse pessoal. Diante do exposto, há necessidade de se realizar um estudo mais aprofundado sobre o tema.

Apesar da remuneração inicial de professor efetivo e professor convocado ser igual, foi verificado que essa situação muda ao longo do tempo, uma vez que o professor efetivo evolui na carreira com o decorrer dos anos, aumentando sua remuneração. Essa mudança na remuneração não ocorre com o professor convocado, pois, mesmo se for convocado reiteradamente por anos seguidos sua remuneração permanece fixada no valor inicial da carreira de Professor de Educação Básica, correspondente ao nível I, grau A.

O professor convocado também está vinculado ao regime geral de previdência social, e não ao regime próprio de previdência do servidor público estadual, o que também gera menor impacto nos cofres públicos estaduais. Assim, há uma maior precarização de direitos para o contratado temporariamente em comparação com o servidor público e o empregado celetista, como a ausência de estabilidade, ausência de reajuste anual para recomposição salarial e vínculo terminado com o fim da vigência do contrato. É como se sempre estivessem em período de experiência, o que pode gerar impacto na saúde mental desses trabalhadores pela constante tensão da busca pelo emprego. Essas foram as principais diferenças identificadas, uma vez que no RGF o gasto com professores efetivos e convocados são classificados da mesma forma, como despesa com pessoal ativo.

O tema burocracia temporária continua sendo polêmico no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, tanto que durante o período da pesquisa já havia nova ação judicial questionando a constitucionalidade da nova norma vigente sobre contratação temporária de função de magistério por meio da convocação, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 915 (ADPF 915). Outro exemplo da complexidade do tema é a classificação orçamentária de modo diferenciado da contratação temporária para as funções de magistério por meio de convocação, que

consequentemente gera sua contabilização em campo distinto no relatório de gestão fiscal, documento que informa os índices apurados de despesa total com pessoal para fins da LRF. Os professores convocados são classificados como “Pessoal Ativo”, enquanto os demais contratados temporários, como da área de saúde e segurança pública, por exemplo, são classificados como “Outras Despesas de Pessoal”, todavia ambos fundamentados na contratação temporária do art. 37 da CRFB/88.

Por meio das falas dos entrevistados, há dimensões de análise em que a estabilidade atua com mais influência do que em outras. Não há consenso nas percepções dos diretores de escola, apresentando até mesmo posições antagônicas, sobre o tema da estabilidade do servidor público relacionado às práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público. Há visões diferentes até mesmo em relação ao atual conceito de estabilidade do servidor público, com opiniões de que essa é absoluta, em contrapartida com opiniões de que o instituto não mais persiste no ordenamento jurídico, tendo em vista sua flexibilização pelas últimas reformas administrativas.

Em relação ao ingresso no serviço público os entrevistados apontaram, em regra, que a estabilidade seria um atrativo dada a situação econômica do país, com altos índices de desemprego. Todavia não foi uma opinião unânime, havendo quem apontasse que como o instituto da estabilidade não é mais absoluto no setor público, não seria mais um emprego tão atrativo, corroborando com o apontado pelo estudo da OCDE (2005) sobre a dificuldade da atração de jovens para o setor público em países que implementaram reformas retirando direitos como estabilidade e aposentadoria integral.

A estabilidade foi considerada como fator de forte influência para a continuidade administrativa, contribuindo para o desenvolvimento e aprimoramento das políticas públicas e do plano pedagógico escolar. É praticamente unânime a percepção de que uma equipe constante, formada ou por professores efetivos ou por professores convocados que são contratados de forma reiterada com exercício sempre na mesma escola, melhora a qualidade do serviço prestado. Os resultados obtidos em um ano serão referentes à mesma equipe que trabalhará por melhores

resultados no ano seguinte, assim, o servidor se sente responsável pelos resultados organizacionais.

Da mesma forma, como o servidor trabalhou no alcance dos resultados obtidos, ele sabe quais atividades podem ser melhoradas para se atingir aquele resultado ou um resultado melhor, aprimorando a eficiência do serviço público e combatendo a descontinuidade administrativa. E ainda, no mesmo sentido, um quadro de pessoal estável possibilita o conhecimento do contexto social daquele local no qual se insere a escola pelos servidores públicos, que por acompanhar a implantação das políticas públicas, assim como do plano pedagógico, podem contribuir para a construção de um serviço público direcionado para a realidade local e, portanto, mais eficaz.

A atuação profissional da burocracia, de forma impessoal, orientada para o interesse público, assim como o comportamento do servidor público, relacionado a sua motivação no trabalho e ao seu desenvolvimento profissional, com adequado desempenho em relação às suas competências profissionais, foi observada de uma forma em geral, independentemente do tipo de vínculo do professor. Foi apontado que a instabilidade do vínculo do professor convocado pode influenciar a saúde mental dos professores convocados, uma vez que eles estão todo final de ano em constante tensão, sem descansar nas férias escolares, pois nesse período realizam novo processo seletivo para contratação no ano seguinte.

Já em relação à motivação e à inovação, a estabilidade não apresenta tanta influência, sendo essa questão mais relacionada ao tempo de serviço do professor e ao nível de ensino da turma escolar: os profissionais menos experientes e que ensinam alunos mais novos seriam mais animados. Tal questão estaria relacionada mais à gestão. A estabilidade, porém, apresentaria certa influência na postura do professor em relação à sua dedicação às atividades institucionais: o vínculo permanente geraria um sentimento de pertencimento que levaria a um maior zelo pela instituição, tanto fisicamente quanto pelo que ela representa, assim como pela comunidade em que ela está inserida.

Outro ponto que a estabilidade teria influência é em relação à postura do professor perante a chefia e à participação nas atividades coletivas: o professor convocado se mostra com menos resistência às práticas propostas, enquanto o

professor efetivo se mostra questionador. Há certa resistência do professor convocado em expor sua opinião pela fragilidade do vínculo, temendo ser desligado caso desagrade à chefia, assim como pelo fato de não querer se envolver com profundidade visto que está naquele local de forma temporária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Democrático de Direito, como no Brasil, o Estado deve visar atender às necessidades do povo, uma vez que representa sua vontade, positivada na Constituição e na legislação infraconstitucional. Por conseguinte, para atender as necessidades do povo e cumprir seu dever, o Estado presta serviços públicos por meio de pessoas, os servidores públicos ou a burocracia pública. Dessa forma, gerenciar pessoas no setor público é um desafio, porque não basta aplicar os ensinamentos de modelos de Administração e se orientar pelo Direito Público: é preciso levar em consideração o que Estado representa como instituição para aquela determinada sociedade.

Foi proposto para desenvolvimento desta dissertação o objetivo de compreender a influência da estabilidade do servidor público nas políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público, por meio do estudo de caso da atuação dos professores de educação básica da rede estadual de ensino do Estado de Minas Gerais, baseado nos relatos dos gestores públicos que são sua chefia imediata, os diretores de escola.

Primeiramente, buscou-se descrever o conceito de servidor público no Brasil, como integrante da burocracia pública prestadora de serviços públicos. Verificou-se a complexidade do tema no campo jurídico-administrativo, havendo divergências no conceito entre autores, assim como a divisão em sentido amplo e sentido estrito, que se fez necessária nos últimos anos, tendo em vista as alterações que ocorreram nas responsabilidades estatais e na participação das organizações privadas na prestação de serviços públicos.

O tema se mostrou ainda mais complexo quando se verificou que nos dados estatísticos sobre emprego público, há uma tendência a se excluir os detentores de mandato eletivo e os servidores terceirizados, o que pode gerar uma distorção na interpretação de dados sobre ocupação no setor público. Por exemplo, os militares ora são incluídos, ora excluídos dos dados sobre servidores públicos.

Dessa forma, conclui-se que nos estudos sobre servidores públicos, ou burocracia pública, é importante sempre verificar a metodologia utilizada quando se fala de dados estatísticos sobre o vínculo dos servidores públicos, assim como o conceito utilizado. Por exemplo, os membros do Poder Judiciário e do Ministério

Público que ocupam cargos de carreira e os militares pesam nos dados sobre remuneração, mas não são considerados servidores públicos em sentido estrito na proposta de reforma administrativa da PEC nº 32/2020, que utiliza do discurso da profissionalização da burocracia mediante redução de privilégios.

Posteriormente, visou-se interpretar as reformas administrativas no Brasil relacionando-as com a evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público brasileiro, com foco na estabilidade do servidor público. Foi constatado que houve quatro reformas administrativas que coincidem com os momentos da evolução da gestão de pessoas. Diversas foram as tentativas de mudança das características da burocracia pública brasileira, por meio da alteração das disposições constitucionais, sob a justificativa de que tais alterações iriam possibilitar a retirada de “excessos” e a profissionalização dos servidores públicos, gerando como consequência a redução dos gastos públicos e a prestação de serviços públicos de qualidade pelo Estado.

Atualmente, se debate a quinta reforma administrativa, relativa à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, que propõe novamente mudanças em relação à seleção por concurso público, à estabilidade e ao regime jurídico único dos servidores públicos. A reforma administrativa prevê cinco tipos de vínculo com o Estado, sendo apenas o vínculo do cargo típico de Estado que possui caráter permanente, com direito a estabilidade.

Um dos vínculos dessa burocracia temporária seria correspondente a uma etapa de concurso público, o vínculo de experiência, para os vínculos de cargo por prazo indeterminado e cargo típico de Estado. O vínculo por prazo determinado seria equivalente ao instituto da contratação temporária, “para necessidades específicas e com prazo certo”, e vínculo do cargo de liderança e assessoramento semelhante aos cargos e funções de confiança. O cargo com vínculo por prazo indeterminado seria destinado para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, podendo ser considerado a institucionalização da contratação temporária recorrente e a descaracterização como servidor público permanente da burocracia prestadora de atividades não exclusivas de Estado e não pertencente ao Núcleo Estratégico.

As normas constitucionais e infraconstitucionais federais e estaduais vigentes preveem uma burocracia temporária de forma extraordinária, por meio da

contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo que, em regra, os serviços públicos regulares de caráter permanente devem ser prestados por servidores ocupantes de cargo público de provimento efetivo. Todavia, principalmente no âmbito dos estados e municípios, o instituto da contratação temporária tem sido utilizado de forma desvirtuada e excessiva para a prestação de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

Dessa forma, tendo em vista essa questão da contratação da burocracia pública de forma temporária, buscou-se descrever a burocracia pública do nível de rua formada pelos professores de educação básica do Governo do Estado de Minas Gerais. Foi identificada uma burocracia permanente, os professores ocupantes de cargo de provimento efetivo, e uma burocracia temporária, composta pelos professores contratados para exercer a função de magistério por meio do instituto da convocação.

Houve grande dificuldade na pesquisa para se entender o RGF em relação à burocracia temporária mineira, com a necessidade de vários contatos com a SEPLAG e a SEF para tentar compreender a classificação de tais despesas. Foi constatado que a classificação orçamentária da contratação temporária para as funções de magistério por meio de convocação é diferente da contratação temporária geral, apesar de ambas fundamentadas no art. 37 da CRFB/88, sendo contabilizada em campos distintos no RGF. Até o final da corrente pesquisa, esse ponto não foi esclarecido pela SEPLAG, podendo ser objeto de futuras pesquisas.

Atualmente a contratação temporária para função de magistério é feita por meio da convocação. Para esses servidores contratados temporariamente, os direitos trabalhistas estão em uma categoria híbrida, que mistura direitos estatutários e celetistas, apresentando características ainda mais precárias. De certo modo, parece que o quadro de funções extranumerário existente antes da Constituição de 1988 nunca deixou de existir tendo em vista essa burocracia pública temporária contratada excepcionalmente. Todavia, há processo seletivo simplificado para essa contratação temporária, que deve obedecer aos princípios da Administração Pública. Assim, há certa blindagem para a utilização do instituto para interesses pessoais e/ou políticos patrimonialistas e/ou fisiologistas.

Assim, tendo em vista essa querela entre burocracia efetiva e burocracia temporária, finalmente, buscou-se analisar, a partir da visão da burocracia de médio escalão formada por gestores públicos, os Diretores de Escolas estaduais mineiras, a influência da estabilidade nas políticas e práticas de gestão de pessoas dos professores de educação básica. Optou-se por escutar essa burocracia justamente por terem sob sua gestão servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e contratados temporariamente para exercer a função de magistério por meio do instituto da convocação exercendo a mesma função, de PEB, nas escolas estaduais concomitantemente.

A estabilidade do servidor público, em geral, não é percebida como fator diferencial na atuação profissional do servidor e no determinar o desempenho das competências de PEB, sendo considerado mais as características pessoais e a gestão como fatores determinantes em tais variáveis. A estabilidade teria maior influência no ingresso no serviço público, devido a promessa de segurança econômica que tende a atrair as pessoas, principalmente em um país que possui altas taxas de desemprego como o Brasil, e no comportamento do servidor público e na descontinuidade administrativa.

A falta de estabilidade no emprego foi apontada como prejudicial para a saúde mental do trabalhador, que permanece em constante tensão pela fragilidade de seu vínculo, uma vez que realiza processos seletivos anualmente, sem garantia da recontração, sustenta-se em vínculos precários e sem direito como as férias regulares. Ainda, a estabilidade foi apontada como fator de influência no sentimento de pertencimento do servidor público à organização, a continuidade do vínculo gera uma postura de maior cuidado e preocupação com a instituição, tanto em relação aos bens físicos, quanto aos imateriais quanto à cultura, assim como em relação aos seus resultados organizacionais e à comunidade em que está inserida.

Foi levantado na pesquisa que a questão do tempo de exercício na escola, da maior temporalidade do vínculo, desenvolve o comportamento decorrente do sentimento de pertencimento institucional, pois os professores convocados que permanecem por um longo tempo em exercício na escola desenvolvem esse sentimento, apresentando comportamento semelhante aos professores efetivos. Também, o professor efetivo, que possui estabilidade, age de uma forma mais livre, emitindo sua opinião quando demandada, diferentemente do professor convocado

temporário, que apresenta um comportamento mais tímido pelo receio de ser repreendido pela chefia e desligado em consequência disso. Em relação à participação nas atividades institucionais, foi verificado que pode haver ausência de interesse em participar por professores convocados, justamente porque não irão permanecer na instituição para acompanhar os desdobramentos de suas ações.

Em relação à descontinuidade administrativa, a alta rotatividade de pessoal gerada pela falta da estabilidade é vista como fator que contribui para a ruptura na gestão, comprometendo os resultados institucionais e impedindo o aprimoramento de políticas e práticas de gestão de pessoas, e consequentemente, um serviço público de maior qualidade. Levantou-se que em relação à gestão escolar, há dificuldade na distribuição das turmas gerada pela incerteza da composição do quadro de pessoal no próximo subsequente, devido à rotatividade dos professores convocados, fator que também resulta na necessidade constante de treinamento de pessoal.

A estabilidade do servidor, portanto, em geral, influencia positivamente nas práticas e políticas de gestão de pessoas no setor público. Todavia, foi frisado a importância de uma gestão efetiva e da existência instrumentos eficazes que possibilitem mensurar o desempenho do servidor, assim como aplicar efetivamente as medidas de desligamento, em caso de desempenho insatisfatório, ou de premiação, em caso de desempenho em caráter de excelência.

A proposta de reforma administrativa da PEC nº 32/2020, para combater “servidores parasitas”, que sugam o Estado com seus direitos em excesso, prevê, por exemplo, a estabilidade constitucional do servidor público apenas para os cargos típicos de Estado e a criação do vínculo por tempo indeterminado. Há críticas no sentido que tal reforma permitiria o retorno de práticas patrimonialistas. Esse novo vínculo poderia ser a institucionalização desses contratos temporários ou a recriação do quadro extranumerário? Seria a volta dos “servidores barnabés”? Ou seria a solução para a questão da “superdesignação” com a legalização da situação e regulamentação dos direitos desses servidores?

Esta dissertação investigou como a estabilidade do servidor público influencia nas práticas e políticas de pessoas no setor público, levantando dados sobre a burocracia do nível de rua mineira formada pelos professores de educação básica, que é composta majoritariamente por uma burocracia temporária. As restrições

impostas pela pandemia da Covid-19 trouxeram bastante dificuldade para pesquisa, como a falta de acesso às bibliotecas e às escolas estaduais, tendo em vista as políticas de isolamento social com o fechamento de estabelecimentos públicos.

Para obtenção de alguns dados também requereu mais tempo para resposta, pois dependiam da extração pela empresa de tecnologia, quase não sendo disponibilizados quando do encerramento desta pesquisa. Ainda, a pesquisa se deparou com a questão da classificação orçamentária da burocracia temporária dos professores convocados de forma distinta dos demais, que demandou aprofundamento do tema e gerou uma grande troca de mensagens com o EMG, requerendo bastante tempo de dedicação. Todavia, devido às limitações de tempo desta pesquisa, a questão não foi esclarecida.

A contribuição empírica volta-se para um melhor entendimento sobre o servidor público no Brasil, a burocracia temporária no setor público e a estabilidade do servidor público. Ressalta-se que não há pretensão de generalização dos resultados obtidos, uma vez que a pesquisa se refere apenas à realidade estudada. Dificuldades relacionadas à realização da pesquisa impediram um maior aprofundamento do tema. A maior especialização no assunto carece da investigação em outros estados, assim como em outras carreiras do setor público, podendo ainda envolver diferentes níveis de governo, como o municipal e o federal, que podem ser temas de novas pesquisas no futuro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. Desafios para a ordem democrática no século XXI. FGV. 2010. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2011/03/abrucio_pedroti_pc3b3_2010_a-formac3a7c3a3o-da-burocracia-brasileira.pdf. Acesso em: fev./2022.
- ABRUCIO, F. L. LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira *In*: PIRES, R., LOTTA, G., OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: fev./2022.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, F. L. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da reforma do aparelho do estado 25 anos depois? *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs.) **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/201216_lv_reformas_do_estado.pdf. Acesso em: fev./2022.
- 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, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25704>. Acesso em: 28 fev. 2022.
- ALMEIDA, M. I.; PIMENTA, S. G.; FUSARI, J. C. Socialização, profissionalização e trabalho de professores iniciantes. **Educar em Revista** [online], v. 35, n. 78, p.187-206, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.66134>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v.57, n. 4, out./dez. 2006. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211/216>. Acesso em: fev./2022.
- AMORIM, M. A.; SALEJ, A. P.; BARREIROS, B. B. C. “Superdesignação” de professores na rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, p.e23005323, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230053>. Acesso em: fev./2022.
- ARTHUR, J. B. Effects of human resource systems on manufacturing performance and turnover. **The Academy of Management Journal**, v.37, n.3, p.670–687, 1994 *apud* VARZONI, G. C.; AMORIM, W. A. Modelos de gestão de pessoas. **ReCaPe. Revista de Carreiras e Pessoas**, v.11. n.3, p.489-505, 2021.

ARTHUR, J. B. (1992). The link between business strategy and industrial relations systems in american steel minimills. **Industrial and Labor Relations Review**, v.45, n.3, p.488 *apud* VARZONI, G. C.; AMORIM, W. A. Modelos de gestão de pessoas. **ReCaPe. Revista de Carreiras e Pessoas**, v.11. n.3, p.489-505, 2021.

BARBOSA, A. C. Q. Relações de trabalho e recursos humanos em busca de identidade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. spe, p.121-126, dez 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000500010>. Acesso em: fev./2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, A. Diferenças entre o servidor público no Brasil e no exterior. Entrevista concedida a Fernanda Gomes. **Folha Dirigida**. 24/10/2017. Atualizado em 10/11/2017. Disponível em: <https://old.folhadirigida.com.br/noticias/tema/especial-noticiario/diferencas-entre-o-servico-publico-no-brasil-e-no-exterior> ou através ferramentas oferecidas na página. Acesso em: fev./2022.

BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BERGUE, S. T. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. **Brazilian Administration Review**, v.7, n. 2, p.155-171, 2010.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.185**, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6185.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990a. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas

federais. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.328**, de 19 de junho de 1990b. Institui o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99328.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Lei nº 8.745**, de 9 de dezembro de 1993. 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 Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm#18. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de Recursos Humanos. **Cadernos MARE de Reforma do Estado**, v. 11. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998b**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998a**. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.717**, de 27 de novembro de 1998b. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717compilado.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998c. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 390 do TST**. Ementa: Estabilidade. Art. 41 Da Cf/1988. Celetista. Administração Direta, Autárquica ou Fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005. I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000) II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001) Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 228.977**. Origem: SP - São Paulo. Relator: Min. Néri Da Silveira. Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim. 2a. Turma, 05.03.2002. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1709986>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079/04**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm

BRASIL. **Decreto nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão na **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135**. Ementa: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos ex nunc, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e

dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Na **Ação Direta De Inconstitucionalidade [ADI] nº 3.247 Maranhão**. Ementa: Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. ART. 2º, INC. VII, da Lei 6.915/1997 do Estado do Maranhão. Contratação de professores por tempo determinado. Interpretação e efeito das expressões “Necessidade temporária” e “excepcional interesse público”. Possibilidade de contratação temporária para suprir atividades públicas de natureza permanente. Transitoriedade caracterizada. Parcial provimento da ação. 1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República. 2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição . 26/03/2014 Plenário. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6527404>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão na **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4876**. O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pelo Estado de Minas Gerais, para, em relação aos servidores da educação básica e superior do Estado, estender o prazo de modulação dos efeitos até o final de dezembro de 2015, e, quanto à questão de ordem formulada pela Advocacia Geral da União, declarar que devem ser mantidos válidos os efeitos produzidos pelo acordo celebrado entre a União, o Estado de Minas Gerais e o INSS – o qual foi homologado judicialmente pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.135.162/MG – no que tange à aplicação do regime próprio de previdência social aos servidores atingidos pela declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 7º da Lei Complementar nº 100/2007, com a manutenção do período de contribuição junto ao regime próprio. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 20.05.2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4332889>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão em repercussão geral no RE 837311**, julgado em 09/12/2015. Ementa: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: “O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. Assim, o direito subjetivo à nomeação

do candidato aprovado em concurso público exsurge nas seguintes hipóteses: 1 – Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital; 2 – Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação; 3 – Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.” Vencido o Ministro Marco Aurélio, que se manifestou contra o enunciado. Ausentes, nesta assentada, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.12.2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4634356>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.991**, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. 2019b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-215812638>. Acesso em: 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº 47/2020**. Encaminha a PEC - Reforma Administrativa - EM nº 00047/ME Brasília, 2 de setembro de 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01kikafq1hgy23p5rszponk3lt20936305.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional nº 32**, de 3 de setembro de 2020a [PEC 32] (2020). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 915 (ADPF 915)**. Petição inicial: Ao final, postula que seja julgado procedente o pedido, a fim de que o Supremo Tribunal Federal declare (i) a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, dos arts. 116, II, 117 e 125 a 128, da Lei mineira 7.109/1977 e do art. 38 da Lei mineira 9.381/1986, na parte em que admitem a convocação temporária de profissionais sem prévio vínculo efetivo com a administração pública estadual para suprir vacância de cargo público efetivo; (ii) declare a inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto estadual 48.109/2020 e da Resolução SEE 4.475/2021 da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, que regulamentam e estabelecem o procedimento seletivo do instituto da convocação de profissionais da educação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6311525>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Casa Civil. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão na **ADI nº 5267**. Ementa: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do artigo 10 da Lei estadual 10.254/1990 e do § 1º do artigo 7º da Lei estadual 9.726/1988, ambas do Estado de Minas Gerais, nos termos do voto Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4732504>. Acesso em: fev./2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Orientação RAIS** Relação Anual de Informações Sociais Ano-Base 2020. Brasília, DF – 2021. Disponível em: http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2020.pdf. Acesso em: fev./2022.

BRAUNERT, M. B.; BERNARDO, K. A. S.; BRIDI, M. A. C. Impactos da reforma administrativa sobre as formas de contratação e a estabilidade no setor público. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. FGV. EAESP Edição v. 26 n. 84, maio-agosto 2021. Disponível em: Acesso em: fev./2022. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83056>

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v.51, n.1, p.147-156, jan./fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, janeiro-abril 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; Wilhelm, I. S. J.(orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. P. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, v.1, mar./maio, 2005.

BRESSOUX, P. Efeito estabelecimento. *In*: ZANTEN, A. (coord.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes , 2011. p. 275-279.

BRETAS, P. F. F. De servidores públicos marajás a profissionais eficientes: uma genealogia das práticas de poder e resistência a partir de um grupo de discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, v.11, n. 1, p. 28-44, 2019.

BRITO, G. **Campanha alerta sociedade sobre abuso de contratação temporária na administração pública**. Um em cada quatro servidores públicos na Bahia foi admitido via contratação temporária. 09/12/2019. Ministério Público do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/49165>. Acesso em: fev./2022.

CAPOBIANGO, R. P. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REG**, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CARDOSO JR, J. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, v.62 n.362, p. 237-260, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i3.71>. Acesso em: fev./2022.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, n. 1686, dez. 2011.

CARVALHO, A. I. *et al.* **Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 1: p.19-46.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011b (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 2, p. 47 – 90.

CARVALHO, E. D. P.; CARDOSO JR, José Celso; FIGUEIREDO, Simone da Silva. Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. *In*: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011c. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 5, p.181-212.

CAVALCANTE, K. O.; OLIVEIRA, M. M. Capacitação, para que te quero? Um estudo sobre a carreira dos servidores técnicoadministrativos e sua contribuição para o desenvolvimento de competências gerenciais. *In*: EnANPAD, XXXV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011 *apud* OLIVEIRA, M. M. Evolução Histórico-Legal Da Gestão De Pessoas No Setor Público. *In*: SILVA, A. B. **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. (org.). 2.ed. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/806/951/8453-1?inline=1>. Acesso em: fev./2022

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, v.16, n.1, p.16-34, 2018.

CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (orgs.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: IPEA, 2020.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHEIBUB, Z. B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p.115-146, jun. 2000.

COELHO, F. S.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v.69, p. 151-180, 2018.

COOPER, D. Motivation in the UK public sector. *In*: DUVILLIER, T. *et al.* (comp.). **La motivation au travail dans les services public**. L'Harmattan, 2003 *apud* LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

CORDEIRO, N. O papel da burocracia a nível de rua na implementação de políticas públicas: uma análise da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 101-128, 2019.

DENISI, A. S. Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis. *In*: KLEIN, K. J.; KOZLOWSKI, S. W. J. (ed.). **Multilevel theory, research, and methods in organizations**. São Francisco: Jossey-Bass, 2000 *apud* ODELIUS, C. C. Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar *In*: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (orgs.) **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens**. 2. ed. Tradução de S. R. Netz. Porto Alegre: Bookman, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUARTE, R. L.; TEIXEIRA, A.; SOUSA, L. G. A relação entre a motivação e a satisfação no trabalho dos servidores públicos. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 9, n. 3, p. 393-413, 2019.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2002. 210p.

EUCLYDES, F. M.; SILVEIRA, S. F. R. Os burocratas de nível de rua a partir dos modelos de administração pública. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 51, p.33-48, 2020.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019.

FERRÃO, M. O.; OLIVEIRA, D. C. O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, Itajaí, v. 4, n. 3. 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/8019125-O-instituto-da-estabilidade-do-servidor-publico-frente-ao-principio-constitucional-da-eficiencia.html>. Acesso em: fev. 2022.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FISCHER, A. L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FISCHER, A. L. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002. p.11-13.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução de J. E. Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONAP - Fórum Nacional Permanente de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil. **A implicação da reforma administrativa para os militares - PEC 32 de 2020**. 05/09/2020. Disponível em: <https://www.fonap.com.br/df/noticias/a-implicacao-da-reforma-administrativa-para-os-militares-pec-32-de-2020/>. Acesso em: fev. 2022.

FOWLER Jr., Floyd J. **Pesquisa de levantamento**. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2011. 232p.

FRANÇA, B. H. Funcionário público: trabalhador como os outros? 1994. **Revista Do Serviço Público**, v.45, n.2, p.199-212, 2015.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 15 set. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, jun. 1995a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: fev. 2022..

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995b.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, ago. 1995c. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000400008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 abr. 2021.

GOULART, T. ANPREV. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos. **PEC 32/2020 e Magistratura**. 06/10/2020. Nota da presidente. Disponível em: <https://anpprev.org.br/anp/conteudo/artigo/pec-32-2020-e-magistratura/11136>. Acesso em: fev. 2022.

GUEDES, P. Paulo Guedes compara servidores públicos com parasitas. Ministro da Economia fez declaração ao defender reforma administrativa para resolver a situação de estados que gastam mais do que arrecadam. 07/02/2020. **Jornal Nacional**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-servidores-publicos-com-parasitas.ghtml>. Acesso em: fev. 2022.

GUEDES, Paulo. Reforma administrativa transforma o Estado e não atinge atuais servidores, afirma Guedes à CCJ. Deputados apontam que proposta não acaba com privilégios e abre espaço para indicações políticas. 12/05/2021. **Agência Câmara de Notícias**. Entrevistado por Paula Bittar. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/757837-reforma-administrativa-transforma-o-estado-e-nao-atinge-atuais-servidores-afirma-guedes-a-ccj/>. Acesso em: fev. 2022.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many in-terviews are enough: an experiment with data saturation and variability. *Field Methods*: Sage, v.18, p.58-82, 2006 *apud* THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Af-Revista PMKT** 03 Completa 4 cores: Layout 1 10/9/09 4:08 PM Page 20 Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/portals/9/edicoes/revista_pmkt_003_02.pdf. Acesso em: fev. 2022.

HACKMAN, J. R. Workdesign. *In*: HACKMAN, J. R. e SUTTLE, J. L. (comp.). **Improving life at work**. Santa Monica: Goodyear 1997 *apud* LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

HALL, R. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. *In*: CAMPOS, E. (org.) **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

HUGHES, O. E. **Public management and administration: an introduction**. 5.ed. London: Macmillan International Higher Education, 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=2O09DwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=public+management+performance&hl=pt-BR&sa=X#v=onepage&q=public%20management%20performance&f=false> *apud* OLIVEIRA, M. M. Evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público. *In*: SILVA, A. B. (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. 2.ed. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/806/951/8453-1?inline=1>. Acesso em: fev. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do estado brasileiro**. 2021. Metodologia. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/quem/12/metodologia> Acesso em: fev. 2022.

JESUS, D. F. B.; CRANTSCHANINOV, T. I. O papel político dos agentes públicos na compra direta da agricultura familiar em São Bernardo do Campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73, p. 421-436, 2017.

JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do plano diretor de reforma do estado no Brasil do real. **Revista de Administração**

Pública, v.38, n.1, p.137-156, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6531>. Acesso em: fev. 2022

JUNQUILHO, G. S.. Cultura Nacional e o 'gerente caboclo' frente aos desafios da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII. 2002, Lisboa. **Anais do VII Congresso CLAD**. Venezuela: CLAD, 2002.

LAFONTAINE, D. Efeito sala de aula (efeito turma). *In*: ZANTEN, A. (coord.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 279-284.

LEITE, Leonardo Queiroz. **História da reforma gerencial do Estado de 1995**. 2019. 285 f. Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEPAK, D. P.; SNELL, S. A. Examining the human resource architecture: The relationships among human capital, employment, and human resource configurations. **Journal of Management**, v.28, n.4, p.517–543, 2002 *apud* VARZONI, G. C.; AMORIM, W. A. modelos de gestão de pessoas. **ReCaPe. Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 11, n.3, p. 489-505, 2021.

LEPAK, D. P.; SNELL, S. A. The human resource architecture: toward a theory of human capital allocation and development. **The Academy of Management Review**, v.24, p.31-48 1999 *apud* VARZONI, G. C.; AMORIM, W. A. modelos de gestão de pessoas. **ReCaPe. Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 11, n.3, p. 489-505, 2021.

LIMA, T. L. B.; OLIVEIRA, M. L. R. Implementação do mercado institucional do programa nacional de alimentação escolar em Patos de Minas-MG. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, p. 159-177, 2020.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 430 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: fev. 2022.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações Partidárias e Nomeações para Cargos da Burocracia Federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Atlas do estado brasileiro**. Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). 2018. IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34501. Acesso em: fev. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, G. S. Prefácio à edição brasileira. In: LOTTA, G. S. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 430 p Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: fev. 2022.

MACHADO, É. M.; UMBELINO, L. M. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização**. Texto para discussão. Brasília: Enap, 2001. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/385/1/2texto.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

MAIA, G. Reforma administrativa transforma o Estado e não atinge atuais servidores, afirma Guedes à CCJ. Deputados apontam que proposta não acaba com privilégios e abre espaço para indicações políticas. **Agência Câmara de Notícias**. Entrevistado por Paula Bittar. 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/757837-reforma-administrativa-transforma-o-estado-e-nao-atinge-atuais-servidores-afirma-guedes-a-ccj/>. Acesso em: fev. 2022.

MAIA, B. A Institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021b.

MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percurso**, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114753>. Acesso em: fev. 2022.

MARCONI, N. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n.1, p.3-124, 2003. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/260>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MARTINS, B. B. *et al.* Os desafios da implementação da gestão do desempenho por competências em uma universidade pública; uma análise relacionada ao desempenho humano nas organizações. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, IX, 2009, Florianópolis. Santa Catarina. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6625>. Acesso em: 16 fev. 2022.

MELCHIONNA, F. Reforma administrativa transforma o Estado e não atinge atuais servidores, afirma Guedes à CCJ. **Agência Câmara de Notícias**. Entrevistado por Paula Bittar. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/757837-reforma-administrativa-transforma-o-estado-e-nao-atinge-atuais-servidores-afirma-guedes-a-ccj/>. Acesso em: fev. 2022.

MERTON, R. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, A. (org.) **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.

MINAS GERAIS. **Lei nº 869**, de 05/07/1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&comp=&ano=1952&texto=consolidado>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 1.195**, de 23/12/1954. Dispõe sobre o Estatuto do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=1195&comp=&ano=1954&texto=consolidado>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 7.109**, de 13/10/1977. Contém o Estatuto do pessoal do magistério público do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=7109&comp=&ano=1977&texto=consolidado>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?run=1&pageNum=3953&tipoPesquisa=simples&sltResultPagina=10&sltNorma=&txtNum=&txtAno=&txtAss=constitui%C3%A7%C3%A3o&txtPerIni=&txtPerFim=&chkThe=&tipoOrdem=2&tipoOrdemTema=0&exp=&th=&aba=js_tabConstituicaoEstadual&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&chkTodos=. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 10.254**, de 20/07/1990. Institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1990&num=10254&tipo=LEI>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n.º 64**, de 25/03/2002a. Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos civis do Estado e dá outras providências. (Ementa com redação dada pelo art. 13 da Lei Complementar nº 156, de 22/9/2020.) Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=64&comp=&ano=2002&texto=consolidado>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.293**, de 05/08/2004. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=lei&num=15293&ano=2004>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei complementar nº 100**, de 05/11/2007. Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Ugeprevi – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência – Ceprev -, altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2007&num=100&tipo=LCP>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.185** de 04/06/2009. 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. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=18185&ano=2009&tipo=LEI>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110** de 06 de julho de 2009b. Define metodologia de Avaliação de Desempenho Individual – ADI – e Avaliação Especial de Desempenho – AED – dos servidores em exercício da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Disponível em: <https://srebarbacena.educacao.mg.gov.br/images/DIPE/DIGEP/Arquivos/Priscila/Resolucao-SEPLAG-SEE-7110-2009-AD.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.851**, de 28/12/2011. Regulamenta o estágio probatório e a avaliação especial de desempenho do servidor público civil ocupante de cargo de provimento efetivo em virtude de aprovação em concurso público da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45851&ano=2011>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.062**, de 20/04/2016. Altera a Lei nº 21.710, de 30 de junho de 2015, que dispõe sobre a política remuneratória das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo e altera a estrutura da carreira de Professor de Educação Básica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22062&comp=&ano=2016>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação - SEE. **Governo e trabalhadores da Educação assinam acordo histórico**. 15 de Maio de 2015. Atualizado em 18 de Janeiro de 2018. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/7001-governo-e-trabalhadores-da-educacao-assinam-acordo-historico>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. Superintendência Central de Administração de Pessoal. **Catálogo de orientações básicas relativas à administração de pessoal**. 15.ed. Belo Horizonte - Minas Gerais, novembro de 2016. Disponível em: https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/images/documentos/catalogos-manuais/catalogo_MASP_ed15_Nov_2016_leieleitoral_RPPS.pdf. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 42.758**, de 17/07/2002b. Regulamenta disposições da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=42758&comp=&ano=2002> MINAS GERAIS. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48097**, de 23/12/2020a. Regulamenta a Lei nº 23.750, de 23 de dezembro de 2020, que estabelece normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse

público. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48097&comp=&ano=2020>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.750**, de 23/12/2020b. Estabelece normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23750&comp=&ano=2020>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.109**, de 30/12/2020c. Dispõe sobre a convocação de profissionais para o exercício das funções de magistério nas unidades de ensino de educação básica e superior dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48109&comp=&ano=2020>. Acesso em: fev. 2022.

MINAS GERAIS. TJMG. **Mandado de Segurança 1.0000.19.148391-6/000**. Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, Órgão Especial, julgamento em 12/11/2021, publicação da súmula em 23/11/2021.

MINAS GERAIS. TJMG. **Mandado de Segurança 1.0000.21.130647-7/000**. Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, Órgão Especial, julgamento em 26/01/2022, publicação da súmula em 07/02/2022.

MONTEIRO NETO, J. P.; SOARES, V. C. Carreiras típicas de estado. por uma proposta conceitual. 3 de abril de 2020. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323613/carreiras-tipicas-de-estado>. Acesso em: fev. 2022.

MORAES, J. G. V. Barnabé, o funcionário. **Jornal da USP**. 28/04/2017. Atualizado: 02/05/2017. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/barnabe-o-funcionario/>. Acesso em: fev. 2022.

MORAES, L. L.; COELHO, F. S. (Des) integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: Análise de uma carreira e do ciclo de gestão. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, FGV, v. 23 n. 75, p.284-307, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/76877>. Acesso em: fev. 2022.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Edição especial, p.87-96, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d33SdZpN88VVwx6xyZWMD4N/?lang=pt>. Acesso em: fev. 2022.

MOURA, A. L. N. **Por fora, bela viola!** Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da teoria institucional. Recife, 2014. 360 f. Tese (doutorado) - UFPE, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Administração, 2014.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p.731-747, ago. 2011.

Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/874/871>. Acesso em: fev. 2022.

MUGNATTO, S. Carreira típica de estado tem tratamento diferenciado na Reforma Administrativa. **Agência Câmara de Notícias**. Política e Administração Pública. 03/11/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/704298-carreira-tipica-de-estado-tem-tratamento-diferenciado-na-reforma-administrativa>. Acesso em: 24/05/2021.

NASSUNO, M. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Texto para discussão. Brasília: Enap, 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/658/1/Demiss%C3%A3o%20por%20insufici%C3%Aancia%20de%20desempenho%20na%20reforma%20gerencial.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

NOGUEIRA, A. J. F. M. Relações de trabalho no setor público. In: KON, A. (org.). **Indústria, trabalho e tecnologia: subsídios à política pública**. São Paulo: CAPES / EITT-PUCSP, 2005, p. 7-36. Disponível em: https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Noqueira.pdf. Acesso em: fev. 2022.

NOGUEIRA, A. J. F. M. Relações de trabalho e gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 11-51, jan./jun. 2007.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo** – Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal (Portuguese version). 2010. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt. Acesso em: 4 fev. 2021.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Índice para uma vida melhor**. Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. 2022. Disponível em: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/sobre/>. Acesso em: fev. 2022.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Modernizando o emprego público no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (4): 419-428 Out/Dez. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/239/244>. Acesso em: fev. 2022.

O DELIUS, C. C. Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar In: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (orgs.) **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, M. T. M.S.; PAIVA, L. R. O; ANDRADE, K. O. F.; COURA, É. R. A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? **ReCaPe, Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 11, n. 2, p. 283-304, mai/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/44754/35215>. Acesso em: 29 dez. 2021.

OLIVEIRA, M. M.; SILVA, A. B.; CAVALCANTE, K. O. O sistema de gestão de pessoas por competências na Universidade Federal de Goiás: “Sonho de uma realidade” ou “Realidade de um sonho”? In: EnANPAD, XXXV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

OLIVEIRA, M. M. Evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público. In: SILVA, A. B. (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. 2.ed. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/806/951/8453-1?inline=1>. Acesso em: fev. 2022.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; NUNES, M. Desafios da Implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do programa bolsa família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%c3%a9dio%20escal%c3%a3o.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil: desafios para o estado democrático do século XXI. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, 2010.

PALLEZ, R. Les instruments de la motivation du fonationaire de l'intéressment a la consideration. In: DUVILLIER, T. *et al.* (comp.). **La motivation au travail dans les services public**. L'Hartmattan, 2003 *apud* LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

PANTOJA, M. J.; SIMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PECI, A.; FRANZESE, C.; LOPEZ, F. G.; SECCHI, L.; DIAS, T. F. A nova reforma administrativa: o que sabemos e para onde vamos? **Cadernos da Administração Pública**. v. 26 n. 84, maio-agosto 2021. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83753>. Acesso em: maio 2021.

PIRES, A. K. *et al.* **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005.

PITHAN, L. H. **Mudar ou partir: o impacto da era de demissões da imprensa sobre jornalistas**. 174f. 2018. Dissertação (Mestrado em administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/184529>. Acesso em: fev. 2022.

PRAZERES, L. Servidores do Ibama denunciam paralisação na fiscalização após Salles mudar regras para multas. 20/04/2021 **Jornal O Globo** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/servidores-do-ibama-denunciam-paralisacao-na-fiscalizacao-apos-salles-mudar-regras-para-multas-24980200>. Acesso em: fev. 2022.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.3, n.6, p.132-142, 2011.

RECH, C. M. Burocracias temporárias e a implantação de políticas públicas no governo federal brasileiro: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 32-52, 2019.

REIS, M. L. Reforma do estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **FOCO: Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio**, v.7, n.1, p.104-137, jul. 2014.

RIBEIRO, C. V. S.; MANCEBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/wt4yyKk3N5ZGRV977Z8ZyVn/>. Acesso em: fev. 2022.

RODRIGUES, A. L. Ser servidor: estigma e vocação em perspectiva. In: SILVA, A. B. (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. 2. ed. rev. ampl. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/806/951/8453-1>. Acesso em: fev. 2022.

RODRIGUES, W. A.; REIS NETO, M. T.; GONÇALVES FILHO, C. As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 253-274, 2014.

SANTOS, J. G. D.; MELO, F. Y. M.; FERNANDES, A. V. A. O papel da burocracia de médio escalão na implementação local do PMAQ-AB: um estudo com diretores de UBS do município de Natal/RN. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, p. 266-289, 2020.

SANTOS, M. A. G. N.; NISTA-PICCOLO, V. L. O esporte e o ensino médio: a visão dos professores de educação física da rede pública. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v.25, n.1, p.65-78, jan./mar. 2011

SANTOS, W. G. D. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 463-482, 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.1, n.1, p.1-15, 2009.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: PANTOJA, M. J.;

SIMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

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

SECCHI, L.; FARRANHA, A. C. RODRIGUES, K. F.; BERGUE, S. T.; MEDEIROS-COSTA, C. C. Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, p.1-17, 2021.

SETTI, G. A. M. **Alcances e limites da reforma de estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina**: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. 2011. 337f. Dissertação (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SHAH, S. K.; CORLEY, K. G. Building better theory by bridging the quantitative-qualitative divide. **Journal of Management Studies**, v.43, n.8, p.1821-1835, 2006 *apud* MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.15, n.4, p.731-747, ago. 2011. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/874/871>. Acesso em: fev. 2022.

SOARES, F. J. Indicadores de qualidade e equidade na educação básica. In: **Sexta com Especialistas**. Belo Horizonte, 2016. [Manuscrito].

SOARES, L. A. **A relação entre o número de professores designados e os resultados educacionais na rede estadual de Minas Gerais**. 122f. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte 2020.

SOUZA, R. L. S. Contratos de gestão na administração pública federal: ainda em transição para uma administração pública gerencial. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XVII. **Anais [...]**. Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 nov. 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1245/1/souzareq.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

SOUZA, T. C. P. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento do servidor público. 127f. 2002. Dissertação (mestrado em administração pública e de empresas) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3759/000324042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: fev. 2022.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT: Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, v. 3, p. 20-27, 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/portals/9/edicoes/revista_pmkt_003_02.pdf. Acesso em: fev. 2022.

- TRUSS, C. The distinctiveness of human resource management in the public sector. *In*: BURKE, R. J.; NOBLET, A.; COOPER, C. L. (ed.). **Human resource management in the public sector**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2013. p.17-36. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=PWYao-EKQOEC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false> *apud* OLIVEIRA, M. M. Evolução histórico-legal da gestão de pessoas no setor público. *In*: SILVA, A. B. (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. 2.ed. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/806/951/8453-1?inline=1>. Acesso em: fev. 2022.
- VARZONI, G. C.; AMORIM, W. A. Modelos de gestão de pessoas. **ReCaPe. Revista de Carreiras e Pessoas**, v.11, n.3, p.489-505, set./ dez. 2021.
- VILLORIA, M. **Ética pública y corrupción**: Curso de ética administrativa. Madrid; Tecnos, 2000 *apud* LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2004. Vol. I (cap. 1; p.139-160)

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

I - DADOS DO ENTREVISTADO (A)

Número do Entrevistado (a):	
Escolaridade/Formação:	
Área de atuação / Disciplina:	
Função / Cargo / Vínculo:	
Função de professor de educação básica	Função de especialista em educação básica
Cargo efetivo da carreira de professor de educação básica	Cargo efetivo da carreira de especialista em educação básica
Situação excepcional: função / cargo efetivo da carreira de analista educacional habilitado em Inspeção Escolar	
Tempo em que trabalha na SEE/MG	Tempo de atuação como Diretor (a) Escolar
Quantitativo de professores efetivos sob sua gestão?	Quantitativo de professores convocados sob sua gestão?

II QUESTÕES – PRÁTICAS E POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

1. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO: Vamos começar com o processo de recrutamento e seleção do professor. O professor efetivo é selecionado por concurso público. O professor efetivo é selecionado por processo seletivo simplificado de convocação. Qual desses instrumentos de seleção você acredita que **seleciona os profissionais com perfis mais adequados em relação às competências necessárias** (“conjunto dos conhecimentos (saber algo), habilidades (saber fazer algo) e atitudes (querer fazer algo), conhecido como CHA”) para exercer a função de professor na rede estadual de ensino?
2. COMPETÊNCIAS TÉCNICAS: Em relação ao **exercício de habilidades técnicas e profissionais do professor (desempenho do profissional), a avaliação de desempenho das competências do professor**. Como você percebe o desempenho do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
3. INOVAÇÃO - COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DO PEB: Em relação à **inovação nas atividades profissionais, proposição de novas práticas, ideias, soluções para melhorar a rotina de trabalho**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
4. TRABALHO EM EQUIPE - COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DO PEB: Em relação ao **trabalho em equipe, ao relacionamento interpessoal**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
5. FOCO EM RESULTADOS - COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DO PEB: Em relação às **entregas que são requeridas pela chefia, ao resultado escolar**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
6. FOCO NO USUÁRIO - COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DO PEB: Em relação ao **atendimento do aluno, à comunidade escolar**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
7. COMPROMETIMENTO PROFISSIONAL - COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DO PEB: Em relação ao **comprometimento profissional, a dedicação ao trabalho, a busca por ser um profissional melhor, como a realização de cursos e capacitações**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
8. COMPORTAMENTO - ETHOS PÚBLICO: Em relação à **busca pelo bem comum, de defesa do interesse público**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?

9. MOTIVAÇÃO: Em relação à **motivação ao trabalho, a acomodação no desempenho das atividades profissionais**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
10. CARREIRA: Em relação ao **desenvolvimento na carreira, visão de futuro profissional**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
11. CONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA: Em relação à **continuidade da política pública, do plano pedagógico**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
12. CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA: Em relação ao **comprometimento institucional, preservação da memória técnica e cultural da escola, patrimônio escolar**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
13. CORRUPÇÃO. Em relação à **resistência em atender alguma ordem superior da chefia, ou algum tipo de pressão política**. Como você percebe a postura do professor efetivo estável e do professor convocado temporário? Há diferenças ou semelhanças?
14. GESTÃO DE PESSOAS: Quais são as **dificuldades e vantagens** vivenciadas na gestão de pessoas na escola dada existência de dois tipos de professores, estáveis e temporários, realizando o mesmo tipo de atividade?
15. SEGURANÇA ECONÔMICA: Você acredita que estabilidade é **um atrativo para ingresso** no serviço público brasileiro? Por quê?
16. PROTEÇÃO DA BUROCRACIA: Você acredita que estabilidade é **necessária** no serviço público brasileiro? Por quê?
17. CONTINUIDADE: Você considera que a estabilidade contribui para a **continuidade** das ações e políticas públicas? Por quê?
18. QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO: Você considera que a estabilidade influencia na **qualidade da prestação do serviço público**? Por quê?