



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

BÁRBARA CECÍLIA ALVES DOS SANTOS

**OS POSSÍVEIS EFEITOS DA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DO
GOVERNO BOLSONARO NA GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL**

SÃO CRISTÓVÃO/SE
AGOSTO/2021

BÁRBARA CECÍLIA ALVES DOS SANTOS

OS POSSÍVEIS EFEITOS DA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DO
GOVERNO BOLSONARO NA GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado à Universidade Federal de
Sergipe, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Thais Ettinger Oliveira
Salgado

SÃO CRISTÓVÃO/SE
AGOSTO/2021

RESUMO

O Governo Bolsonaro, mantendo uma agenda de reformas iniciadas com o Governo Temer, apresentou em setembro de 2020 a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32/2020 que dá início ao processo de reforma administrativa com mudanças na Constituição Federal para abrigar os objetivos por ela preteridos no tocante à administração pública federal, em especial quanto aos novos servidores públicos, alterando diversos institutos envolvidos na gestão de pessoas como a estabilidade do servidor público, o estágio probatório, a avaliação periódica de desempenho e a remuneração dos servidores públicos. Dessa forma, o objetivo da pretensa pesquisa é identificar os possíveis efeitos, positivos e negativos, da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro na Gestão de Pessoas da Administração Pública, por meio da análise da situação dos institutos da estabilidade, avaliação de desempenho, estágio probatório e da remuneração dos servidores públicos antes da proposta de reforma administrativa; da averiguação das mudanças que esses institutos sofrerão com a aprovação da proposta de reforma administrativa; e da verificação dos apontamentos realizados pela doutrina em relação à proposta de reforma administrativa. A metodologia pretendida é uma pesquisa histórico-comparativa aplicada, com fins exploratórios de natureza qualitativa e tendo como fonte de dados documental e bibliográfica. Desta forma, buscou-se averiguar a implantação desses institutos no país a partir da CF/88, as principais críticas e desafios enfrentados por eles até os dias atuais e como a PEC n. 32/2020 afeta sua estrutura e funcionamento. Portanto, a importância desse trabalho está em projetar as mudanças trazidas pela PEC n. 32/2020 dentro da perspectiva de aprimoramento buscada pela doutrina, além de pontuar limitações e elucidar posteriores andamentos que este instrumento normativo dispõe para seu completo implemento, com foco na gestão de pessoas da administração pública federal.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. PEC n. 32/2020. Administração Pública Federal. Gestão de Pessoas. Servidor Público

LISTA DE FIGURAS

1 – Sistema de Remuneração.....	22
1 – Sistemática de Avaliação de Desempenho após Lei 11.784/2008.....	61

LISTA DE QUADROS

1 – Categorias Analíticas e Elementos de Análise.....	35
2 – Quadro-resumo comparativo da apresentação dos resultados.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

1 – Brasil: série histórica da quantidade de processos administrativos (2004-17).....	43
2 – Brasil: série histórica de punições expulsivas (2014-2017)	44

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. OBJETIVOS.....	9
1.1.1 Objetivo Geral	9
1.1.2 Objetivos Específicos	9
1.2. JUSTIFICATIVA.....	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
2.2. AGENTES PÚBLICOS.....	12
2.2.1 Agentes Políticos	13
2.2.2 Agentes Particulares Colaboradores	14
2.2.2 Servidor Público	14
2.3. GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.4. ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	18
2.4.1 Estágio Probatório	19
2.4.2 Avaliação Periódica de Desempenho	20
2.5. REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO.....	22
3. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2020	24
4. METODOLOGIA	29
4.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	29
4.2. QUESTÕES DE PESQUISA.....	30
4.3. MÉTODOS DE ABORDAGEM E TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS.....	31
4.4. ESTRATÉGIAS DE PESQUISA.....	33
4.5. DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	34
4.6. CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE.....	35
5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	36
5.1. ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	36

5.2. ESTÁGIO PROBATÓRIO.....	45
5.3. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO.....	54
5.4. REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO.....	64
6. CONCLUSÕES.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

O século XXI tem sido marcado por diversas transformações econômicas e sociais, exigindo um constante desenvolvimento dos setores organizacionais por meio de novas tendências que impulsionam alterações e adequações capazes de permitir uma evolução e aperfeiçoamento organizacional. Isso inclui a maneira de conduzir e administrar as pessoas no setor público, ressignificando o papel das pessoas e da gestão de pessoas na administração pública federal (RODRIGUES; CARVALHO, 2019).

Nesse contexto, a administração pública brasileira vem sofrendo relevantes transformações por meio de sucessivas reformas administrativas, que têm o intuito de modernizar a gestão eliminando o favorecimento e o interesse pessoal (MEDEIROS, SCHARDOSIN, 2020).

Essas reformas tinham o intuito de aprimorar a máquina pública especialmente quanto à flexibilidade, eficiência, qualidade e custos; características tidas como bastante deficitárias na lógica burocrática anterior (RIBEIRO; MANCEBO, 2013). No entanto, Medeiros e Schardosin (2020) apontam que essas reformas não conseguiram alcançar resultados totalmente positivos porque não foram capazes de eliminar práticas viciosas que afetam diretamente a gestão.

Além disso, segundo Oreiro (2020), a necessidade de uma reforma da administração ainda é advogada por economistas sob o argumento de que trará um possível efeito positivo na situação fiscal do país, atualmente em crise devido à maior demanda da sociedade por serviços públicos e pelo aumento contínuo dos salários dos servidores.

Com esse intuito, foram criados nos últimos anos diversos projetos legislativos no Congresso Nacional que buscam afetar a estrutura administrativa do Poder Executivo, dentre eles: a) o PLS 116/2017 e o PLP 51/2019, cujo objetivo é regulamentar a avaliação periódica de desempenho, que poderá culminar com a perda do cargo; b) o PL 10.217/2018, originando a Lei nº 13.934/2019 que regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”; c) o PLP 161/2019, que acrescenta o art. 21-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer o valor máximo da remuneração dos servidores públicos nas categorias iniciais de suas carreiras; d) o PL

544/2019, que institui a verificação eletrônica de frequência e pontualidade dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para fins de controle e fiscalização da jornada de trabalho.

Cabe destacar também as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 423/2018 e nº 438/2018, que estabelecem mecanismos de contenção dos gastos públicos com a adoção de medidas como a vedação ao aumento de despesas obrigatórias, a exemplo da concessão de reajustes para servidores; redução da jornada de trabalho, com redução salarial; privatização e elevação de cobrança previdenciária e, em último caso, até mesmo a demissão de servidores estáveis.

Assim, no início de setembro de 2020, o Ministério da Economia apresentou uma nova proposta de reforma administrativa por meio da Proposta de Emenda Constitucional n. 32/2020, aglutinando elementos apresentados em projetos legislativos anteriores. O principal argumento do governo é a ocorrência de diversas distorções na administração pública brasileira que elevam o gasto com os salários e benefícios dos servidores públicos a fatores vultosos em comparação com outros países, além de tornar os serviços públicos de má qualidade. Deste modo, essa reforma administrativa permitiria minimizar consideravelmente o gasto com o serviço público, permitindo o aumento de investimentos no orçamento fiscal (OREIRO, 2020).

Contudo, Santos e Dias (2020), em contraponto, elucidam que a reforma administrativa está orientada para a diminuição da quantidade (da máquina pública, dos salários, dos concursos) e não para o aumento da qualidade, especialmente dos serviços prestados à sociedade, uma vez que seus objetivos principais seriam o ajuste fiscal das contas públicas e o Estado mínimo liberal.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32/2020 preserva, em grande parte, as regras anteriores para os atuais servidores públicos, mas aplica a eles várias das regras previstas na PEC, como a avaliação de desempenho para efeito de dispensa. Aos futuros servidores, ingressantes no serviço público após a promulgação da emenda constitucional, a PEC elimina o regime jurídico único e a estabilidade, estabelecendo salários iniciais menores e sem direito a promoções automáticas (SANTOS; DIAS, 2020).

Dessa forma, a presente proposta atinge diretamente diversos elementos que compõe a esfera da gestão de pessoas na administração pública federal. Contudo, os resultados das organizações derivam essencialmente das pessoas que nela atuam (SERRANO, *et al.*, 2018) – e assim, as intenções formalizadas pelos propositores da reforma no âmbito formal podem produzir efeitos práticos diversos aos pretendidos, sejam eles positivos ou negativos; uma vez que são as pessoas as responsáveis por transformar objetivos contidos em leis e determinações do Governo em operações diárias de programas de governo (KELLOUGH; SELDEN, 2003 apud FREITAS, 2020).

A partir dos apontamentos, foi desenvolvido o seguinte problema de pesquisa: Quais os possíveis efeitos da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro na Gestão de Pessoas da Administração Pública?

1.1 OBJETIVOS

Para melhor apresentação do presente trabalho, optou-se por dividir os objetivos em geral e específicos, como segue:

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral dessa pesquisa é identificar os possíveis efeitos, positivos e negativos, da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro na Gestão de Pessoas da Administração Pública.

1.1.2 Objetivos Específicos

Para que seja alcançado o objetivo geral do estudo, é necessário que alguns processos sejam seguidos. Esses processos podem ser definidos e conceituados como objetivos específicos.

Os objetivos específicos deste estudo são:

- ✓ Analisar a situação dos institutos da estabilidade, avaliação de desempenho, estágio probatório e da remuneração dos servidores públicos antes da proposta de reforma administrativa.

✓ Averiguar as mudanças que esses institutos sofrerão com a aprovação da proposta de reforma administrativa.

✓ Verificar os apontamentos realizados pela doutrina em relação à proposta de reforma administrativa.

1.2 JUSTIFICATIVA

O objeto de estudo do presente trabalho, qual seja, a proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro, é bastante atual e vem na esteira de um ambiente político no país de caráter reformista, iniciado com o governo Temer por meios de medidas como a limitação do teto de gastos públicos, as mudanças na legislação trabalhista e as alterações nos regimes de previdência social (OREIRO, 2020).

A referida proposta atinge diretamente a gestão de pessoas da administração pública brasileira – criando, modificando e eliminando diversos elementos e prerrogativas administrativas que irão afetar imediatamente todo o quadro de pessoal do serviço público brasileiro e no futuro mais intensamente os novos ingressantes da esfera pública (SANTOS; DIAS, 2020).

Devido a amplitude e relevância dos possíveis efeitos desta proposta de reforma administrativa, diversos argumentos favoráveis e desfavoráveis estão sendo levantados na discussão sobre o tema pelos mais diversos agentes da sociedade, como associações, sindicatos, grupos econômicos, dentre outros; que tendem a um discurso enviesado e favorável aos seus interesses. Dessa forma, é importante a elaboração de trabalhos acadêmicos de caráter científico e imparcial, a fim de avaliar os efeitos de tal reforma, que por sua relevância e amplitude, poderão ressoar por toda sociedade brasileira ao longo dos anos.

Por fim, o debate sobre a gestão de pessoas na administração pública federal é bastante importante porque impulsiona e inspira novos olhares e perspectivas sobre o tema, num momento em que “o modelo de gestão no contexto das organizações vem mudando, principalmente na área de gestão de pessoas. O que antes era restrito a execução de funções rotineiras de Recursos Humanos, hoje é mais estratégico. Criando uma cultura organizacional de vanguarda em relação às melhores práticas de gestão” (ZAMPIER, et al, 2013 apud MEDEIROS, SCHARDOSIN, 2020 p. 230).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de dar resposta ao problema que foi proposto, neste capítulo serão apresentados os embasamentos teóricos para a realização do presente trabalho, amparados por pesquisa bibliográfica, como também por consulta à legislação e normativos administrativos.

O suporte teórico é composto pela discussão dos seguintes temas em destaque: Administração Pública, Agentes Públicos, Gestão de Pessoas na Administração Pública, Estabilidade do Servidor Público e Remuneração do Servidor Público.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Definir administração pública, segundo Carvalho Filho (2020) é tarefa árdua uma vez que há consenso entre autores de que o sentido da expressão é duvidoso, apresentando mais de um sentido – especialmente pela grande extensão das tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado, além do número de órgãos e agentes públicos envolvidos na sua execução. Daí a necessidade de dividir o sentido de administração pública em subjetivo, sob a visão de quem executa a atividade pública, e objetivo, pela visão da própria atividade em si.

Quanto ao objetivo da administração pública, Carvalho Filho (2020, pp. 83-84) define:

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res publica), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa a administração pública, no sentido objetivo.

Para Di Pietro (2019), a administração pública no sentido objetivo refere-se às atividades executadas pelos entes, órgãos e agentes responsáveis por atender as necessidades coletivas, o que corresponde à função administrativa, exercida normalmente pelo Poder Executivo, e abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. Nesse sentido, Moraes (2018) afirma que, de forma objetiva, a administração pública define-se como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos.

No tocante ao aspecto subjetivo de administração pública, Carvalho Filho (2020) atribui o conceito ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes empenhados na execução das atividades administrativas. Di Pietro (2019) assevera que esse conjunto de órgãos e pessoas jurídicas exercem o exercício da função administrativa do Estado por atribuição da lei, podendo abranger tanto os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – como a lei pode optar pela execução indireta da função administrativa, transferindo para outras pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado.

Nesse contexto, Bandeira de Mello (2015, p. 153) elucida:

(...) o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que estará perante a chamada descentralização. (...) nesta hipótese ora o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares suas, para desempenhar os cometimentos dessarte descentralizados.

Independentemente da pessoa jurídica escolhida pela lei para executar as atividades administrativas, Carvalho Filho (2020) esclarece que o Estado apenas se faz presente por meio das pessoas físicas que em seu nome manifestam certa volição, que acaba sendo imputada ao próprio Estado – tais pessoas físicas são os agentes públicos.

2.2 AGENTES PÚBLICOS

Agente público é toda pessoa que realiza algum tipo de serviço ao Estado, executando funções públicas, que em sentido amplo pode ser entendida como qualquer atividade pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior” (BRASIL, 1992, s.p.).

Meirelles (2016) conceitua agentes públicos como todas as pessoas físicas incumbidas do exercício de alguma função estatal, seja definitivamente ou em caráter transitório nos órgãos públicos. O autor define órgãos públicos como “(...) centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, (...) unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal” (pp.72-73). Os órgãos públicos normalmente possuem funções múltiplas e genéricas, que são repartidas especificamente entre os titulares de cargos, ou

individualmente entre agentes de função sem cargo.

Carvalho Filho (2020) alerta que o conceito de agentes públicos é deveras, quantitativa e qualitativamente, abrangente e exige o agrupamento dos agentes públicos em categorias que evidenciem referenciais básicos distintivos. Dessa forma, o autor divide-os em três categorias: a) agentes políticos; b) agentes particulares colaboradores; e c) servidores públicos.

2.2.1 Agentes Políticos

Não há uniformidade entre os doutrinadores quanto à amplitude da conceituação dos agentes políticos. Meirelles (2016, p. 80 e ss.) apresenta um conceito bastante amplo, o qual abrange os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas e representantes diplomáticos:

1.5.3.1 Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência.

Bandeira de Mello (2015 pp. 253-254), por outro lado, adota um sentido mais restrito ao dizer que agentes públicos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado”. Assim, em seu conceito, agentes políticos são apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.

Ele é seguido em seu posicionamento por Di Pietro (2019), esta última entendendo que o conceito de agente político está vinculado ao de governo e função política, uma vez que eles exercem atividades típicas de governo e possuem mandatos eletivos. Para Carvalho Filho (2020), agentes políticos são os indivíduos que definem os destinos fundamentais do Estado e produzem as estratégias políticas, por meio de um juízo de conveniência e oportunidade, para o Estado atingir seus fins; o exercício dessas funções de direção e orientação estabelecidas na

Constituição é transitório com prerrogativas específicas e responsabilidade política, não se sujeitando assim às regras comuns aplicáveis demais servidores públicos.

No tocante aos Magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas, o autor é enfático ao dizer que, apesar da Constituição agrupar tais agentes públicos como agentes políticos para fins remuneratórios, sua vinculação com o Estado é de caráter profissional e permanente, não resultando de um processo político eletivo, mas de nomeação por aprovação em concurso público, devendo tais categorias ser inseridas como servidores especiais dentro da categoria genérica de servidores públicos – entendimento este que é o utilizado no presente trabalho.

2.2.2 Agentes Particulares Colaboradores

Madeira (2010, p.16) apresenta a conceituação de agentes particulares colaboradores:

Particulares em colaboração com o Poder Público são as pessoas naturais ou jurídicas privadas que, transitoriamente, prestam serviços voluntária ou compulsoriamente à Administração Pública. São agentes que exercem funções especiais que podem ser qualificadas como públicas, em razão do vínculo jurídico que os prende ao Estado. Não ocupam cargo ou emprego público, não possuindo qualquer vínculo empregatício ou estatutário com o Estado, e na realização de determinadas funções, sequer percebem remuneração.

Di Pietro (2019) inclui nesta categoria as pessoas físicas, sem vínculo empregatício, que prestam serviços ao Estado com ou sem remuneração através de três títulos: a) delegação do Poder Público, no qual exercem função pública sob fiscalização do Poder Público e sua remuneração é auferida dos terceiros usuários dos serviços públicos que prestam – exemplos, concessionárias de serviço público, serviços notariais e de registro, leiloeiros, tradutores públicos; b) mediante requisição, nomeação ou designação para exercer funções públicas relevantes, normalmente sem remuneração – jurados, mesários, dentre outros; e c) como gestores de negócio, que espontaneamente assumem funções públicas em momento de emergência.

2.2.3 Servidor Público

Servidor público é a categoria dos agentes públicos que apresenta a maior quantidade de componentes, formando a grande massa dos agentes do Estado no desenvolvimento e execução das mais variadas funções. (CARVALHO FILHO, 2020).

Meirelles (2016, p. 83), os define nos seguintes termos:

(...) são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração indireta do Estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração direta, controladores da entidade.

No tocante ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem, Di Pietro (2019) os classifica em três categorias: a) servidores estatutários, ocupantes de cargo público – cujo regime é estabelecido em lei por cada unidade da federação e alterável de forma unilateral, desde que respeitados os direitos adquiridos dos servidores; b) empregados públicos, ocupantes de emprego público e vinculados à legislação trabalhista; e c) servidores temporários, exercem função sem cargo ou emprego público e são contratados por tempo definido para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Constituição Federal em seu art. 37, inciso II, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público ocorre por meio “(...) da aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, conforme previsão legal, com exceção das nomeações para cargo em comissão, que são de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988, s.p.).

O regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, Lei nº 8.112/90, dispõe em seu art. 2º que servidor “é a pessoa legalmente investida em cargo público”. O cargo público “é a unidade de competência atribuída a um servidor público, criada por lei e prevista em número certo, possuindo denominação própria”; a lei segue no art. 3º e seu parágrafo único afirmando expressamente que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” e “(...) são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão” (BRASIL, 1990, s.p.).

Este regime jurídico dos servidores constitui-se no arcabouço de normas que regem a relação do servidor com o Estado, composto de preceitos legais relativos ao acesso aos cargos públicos, investidura em cargo de provimento efetivo e em comissão, e nomeação para função

de confiança; aos direitos e deveres dos servidores; à promoção e seus critérios; ao sistema remuneratório; às penalidades e sua aplicação; ao processo administrativo; e à aposentadoria (CARVALHO FILHO, 2020).

A fim de organizar e operacionalizar o regime jurídico dos servidores públicos e os demais ditames legais e constitucionais envolvendo a administração pública em sentido subjetivo, chega-se ao conceito de gestão de pessoas no setor público, que, segundo Bergue (2010, p. 18), pode ser retratado como “(...) o esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem”.

2.3 GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Toda organização, seja pública ou privada, é constituída e depende prioritariamente de pessoas, as quais passam a maior parte de suas vidas em seu interior, sendo o elemento básico do sucesso de qualquer organização. As pessoas são o fator essencial da dinâmica das organizações e dão vitalidade às atividades e processos por meio de inovações e da criação de situações e contextos capazes de levar a organização a posicionar-se de maneira diferenciada perante a sociedade (VERGARA, 2012).

Para Schikmann (2010), a gestão de pessoas na administração pública brasileira é permeada por elementos da tradição legalista e formal do serviço público, que combinados com os elementos culturais do patrimonialismo e individualismo, e contrastados com a ideia de uma burocracia profissional regida pela impessoalidade e o mérito, culminam na geração de um ambiente complexo e desafiador (SCHIKMANN, 2010).

A despeito da situação apontada supra pelo autor, a gestão de pessoas na administração pública tem passado por mudanças consideráveis desde a década de 1990. Tais transformações no papel da gestão de pessoas ganharam força no momento que a administração pública evidenciou a necessidade de modificar, profundamente, o perfil de sua força de trabalho, em direção a um quadro mais qualificado de servidores, dando atenção especial à profissionalização de seus recursos humanos (MAGALHÃES et al., 2010). Especialmente a partir de 2002, gerou-se um movimento de recuperação da força de trabalho e de valorização da capacidade de gestão do Estado, com reestruturação de carreiras e compensação salarial (CARVALHO et al., 2009), inclusive com a admissão de 155 mil novos

servidores no período de 2003 a 2010 (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011).

Contudo, para Siqueira e Mendes (2009) a área de gestão de pessoas na administração pública ainda possui um vasto caminho a percorrer na criação de um modelo próprio eficiente, eficaz e, essencialmente, justo. Para Schickmann (2010), o serviço público está sendo cada vez mais exigido pela sociedade a fim de satisfazer resultados de forma adequada, transparente e com qualidade, fazendo com que a administração pública reveja suas posturas e objetivos. Dessa forma, o servidor público tem papel de destaque, uma vez que é a representação do Estado perante a sociedade e está em contato direto com o cidadão – esse servidor, em comparação com o setor privado, é menos afeto a recompensas financeiras, valoriza mais a prestação de auxílio aos demais e são mais ativos em questões públicas (CARVALHO et al, 2009).

A área de gestão de pessoas na administração pública sofreu mudanças marcantes com a publicação do Decreto nº 5.707/2006, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), inserindo a gestão por competências como instrumento de desenvolvimento contínuo dos servidores públicos e determinando diretrizes com enfoque no desenvolvimento de competências individuais dos servidores para melhor atingir os objetivos institucionais (BRASIL, 2006).

Recentemente, em 2019, houve a substituição desse decreto pelo Decreto nº 9.991/2019, que incluiu alguns pontos como o destaque para a manutenção pelo Poder Executivo Federal de “escolas de governo com a finalidade de promover o desenvolvimento de servidores públicos, por meio do planejamento dos cursos de desenvolvimento cuja participação constitua requisito para aprovação em estágio probatório, remoção, progressão ou promoção no serviço público federal”; além disso, instituiu diretrizes para a inovação e transformação do Estado e a melhoria dos serviços públicos, focados nos cidadãos, envolvendo: “o desenvolvimento continuado de servidores públicos; programas de pós-graduação, lato sensu e stricto sensu, inclusive pós-doutorado; fomento e desenvolvimento de pesquisa e inovação; prospecção, promoção e difusão de conhecimento; e desenvolvimento do empreendedorismo e da liderança no setor público”(BRASIL, 2019, s.p.).

Com tais mudanças, a gestão de pessoas é inserida na cúpula estratégica da organização, com o intuito de produzir decisões integradas para o atingimento de metas e objetivos, principalmente com o aumento do desempenho dos funcionários. Esse papel estratégico da gestão de pessoas visa garantir uma melhor alocação e aplicação dos recursos

humanos, tendo como mecanismos: o planejamento de recursos humanos, a gestão de competências, a capacitação continuada e a avaliação de desempenho (SCHIKMANN, 2010). Para o autor, isso cria diversas mudanças na relação do servidor público com a administração pública, principalmente com a substituição de submissão por iniciativa; obediência por flexibilidade; hierarquia por maior comunicação; fazer a tarefa por conhecer os objetivos da organização; presença física por resultado; e progressão por tempo de serviço para a progressão por desempenho.

A partir destes apontamentos, é importante destacar dois institutos centrais para o servidor público federal e, conseqüentemente, para toda a gestão de pessoas na administração pública federal, são eles: a estabilidade, que envolve também os institutos do estágio probatório e da avaliação periódica de desempenho; e a remuneração, que envolve os vencimentos e progressões.

2.4 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

A Constituição de 1988, em seu art. 41 caput., conferiu estabilidade “aos servidores estatutários após três anos de efetivo exercício em seus cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988, s.p.). Assim destaca Meirelles (2016, p. 554):

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Vale destacar que a estabilidade não culmina em permanência do servidor público efetivo em seu cargo sob qualquer hipótese. De acordo com o parágrafo primeiro do art. 41, CF, o servidor público poderá perder seu cargo “em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa; e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa” (BRASIL, 1988, s.p.). Nesse sentido, dispõe Justen Filho (2016, pp. 803-804), destacando uma outra forma de perda do cargo:

A estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração a que seja cominada a pena de demissão, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução de despesas com pessoal.

A Lei 8.112/90, em seu artigo 15, estabelece que “exercício é o efetivo desempenho

das atribuições do cargo público” (BRASIL, 1990, s.p.). O período de efetivo exercício que o servidor público estatutário deve percorrer para a obtenção de sua estabilidade, definido pela constituição federal em 3 anos, é conhecido como estágio probatório.

2.4.1 Estágio Probatório

O estágio probatório, também chamado de estágio de confirmação ou período de observação, é caracterizado como o período de experiência que o servidor novo possui para desenvolver suas habilidades e conhecer o trabalho que desenvolverá, identificando-se ou não com ele. Para a administração pública, é o período em que deve instruir, orientar e contribuir para a adaptação e formação desse novo servidor, bem como avaliar se esse profissional atende as necessidades institucionais (AMORIM; LUZ; SILVA, 2011).

Modesto (2002) pontua que o período do estágio probatório é um processo de verificação individual de aptidão aplicado aos servidores admitidos no concurso de forma precária, sendo diferente de uma fase de caráter eliminatório do concurso público, uma vez que o servidor já possui prerrogativas e deveres inerentes ao cargo, ressalvadas as decorrentes da estabilidade no serviço público, que só será adquirida com a efetivação e integração definitiva no complexo de funções que exercita. O estágio probatório, segundo Vieira (2011) está baseado no princípio do merecimento no desempenho dos cargos públicos por aptidão e capacidade individuais.

De uma forma geral, os gestores precisam compreender os mecanismos motivacionais e de comportamento dos indivíduos, bem como as influências das necessidades e relações pessoais na dinâmica do trabalho em estruturas funcionais (BERGUE, 2010). Por isso, Fraga e Martins (2012) colocam o estágio probatório como um determinante de suma importância para a investigação e análise dos meios e formas de avaliação do servidor para inserção no serviço público de forma estável.

Para Di Pietro (2019), o estágio probatório tem por objetivo evidenciar se o servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência. Ao completar o estágio probatório, o servidor público adquire a condição da efetividade e faz jus ao conceito de isonomia, caracterizada pelo tratamento igualitário do começo ao fim da carreira. (BARBOSA, 2012).

Para tal, é obrigatório que o servidor público seja aprovado na avaliação especial de

desempenho por comissão instituída para essa finalidade, conforme estabelece o § 4º do art. 41 da constituição federal (BRASIL, 1988); sendo esta avaliação especial uma das avaliações periódicas de desempenho que o servidor público estará sujeito durante sua atuação na administração pública.

2.4.2 Avaliação Periódica de Desempenho

Lotta (2002) define avaliação de desempenho como uma ferramenta capaz de identificar e medir o desempenho profissional dos indivíduos atuantes em uma organização, a fim de comparar o desempenho efetivamente executado por eles com a atuação minimamente desejada/esperada por ela.

Para Lucena (1992), a avaliação de desempenho pode ser entendida de forma bastante básica como a confrontação entre algo que aconteceu, podendo ser entendido como o resultado da atuação do servidor público, com o que foi estabelecido antes, por exemplo, uma meta estipulada. Contudo, a atuação da gestão de pessoas deve ir além da qualificação dessa confrontação como positiva ou negativa, procurando assegurar que o desempenho produza o resultado esperado e atuando de forma pró-ativa na identificação de desvios, agindo sobre as causas que os provocam.

Dessa forma, a avaliação de desempenho não pode ser considerada um fim em si mesma, mas um instrumento de gestão de pessoas. A avaliação de desempenho visa analisar o desempenho dos trabalhadores na execução de suas atividades, tendo em vista a necessidade de aprimoramento dos resultados organizacionais, seja com relação ao crescimento da organização, seja quanto ao desenvolvimento profissional do trabalhador (CRUZ; ARAUJO; OLIVEIRA, 2014).

Para Pontes (2008), a avaliação de desempenho é uma metodologia que visa, continuamente, a estabelecer um acordo com os funcionários quanto aos resultados desejados pela organização, servindo também como um instrumento de acompanhamento dos desafios, corrigindo os rumos e avaliando os resultados.

Por meio da avaliação de desempenho, pode-se diagnosticar o desempenho dos colaboradores da organização, com a coleta de dados e informações durante determinado período de tempo, com o objetivo de direcionar ações e políticas no sentido de melhorar o desempenho organizacional e também no âmbito individual e grupal dos colaboradores

(SHIGUNOV NETO; GOMES, 2013).

Araújo (2006) identifica quatro principais motivos para a realização da avaliação de desempenho: nortear e mensurar; facilitar a identificação de pontos positivos e negativos, a fim de obter um diagnóstico da gestão e dos próprios servidores; alicerçar a ação do gestor; e facilitar o feedback entre os órgãos de gestão e os servidores.

A avaliação periódica de desempenho foi regulamentada pela administração pública federal, no ano de 2010, por meio do Decreto nº 7133/2010. Esse Decreto relaciona critérios e procedimentos gerais que devem ser considerados nas avaliações de desempenho individual e institucional dos servidores públicos federais e conforme enquadramento contido na Lei nº 11784/2008 (BRASIL, 2010).

Alguns fatores são considerados bastante relevantes nesse processo - aliados ao cumprimento das metas do desempenho individual -, são eles: produtividade no trabalho; conhecimento de métodos e técnicas necessárias para o desenvolvimento das atividades; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; cumprimento das normas de procedimentos e das normas de conduta no desempenho das atribuições do cargo. Poderão também ser analisados: “qualidade técnica do trabalho; capacidade de autodesenvolvimento; capacidade de iniciativa; relacionamento interpessoal; flexibilidade de mudanças” (BRASIL, 2010, s.p.).

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) definiu avaliação de desempenho nos seguintes termos:

[...] conjunto de normas e procedimentos que possibilita o diagnóstico e gestão de desempenho, fornecendo informações para outros sistemas de administração de pessoas: desenvolvimento de pessoas, sistemas de incentivos ao desempenho satisfatório (promoções, ascensões funcionais, desenvolvimento de carreira), movimentação e alocação de pessoal, entre outros; o foco é o trabalho e as comparações a serem feitas que devem estar pautadas no trabalho e seus resultados (ENAP, 2000, pp.11-12).

A avaliação de desempenho funcional pode ser considerada um elemento essencial para a busca das melhorias das atividades gestoras. Nas palavras de Kettl (2005, p.89):

[...] as avaliações de desempenho procuram determinar a eficiência com que uma agência de serviços públicos traduz, em termos de resultados, o investimento (em especial, dinheiro advindo de impostos e trabalho de funcionários) feito para que a agência pública exista; procuram determinar também quanto os resultados concorrem para que se alcancem as metas do programa.

Portanto, a avaliação de desempenho é uma ferramenta importante para gestão de pessoas, servindo a diversos propósitos, trazendo benefícios tanto para a organização quanto para o avaliado. Na organização, ela permite o cumprimento de metas, a manutenção de produtividade, melhorias na prestação de serviços, atendimento às necessidades da comunidade, dentre outros. Já aos avaliados, ela possibilita o diálogo com os superiores, a identificação de alternativas para o aprimoramento do desempenho, além de uma base para o desenvolvimento da carreira. (MOURA, 2016)

2.5 REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

A remuneração é um dos elementos dos sistemas de recompensa, que são integrantes da gestão de pessoas, e envolvem processos e práticas interrelacionados que buscam uma administração de recompensas benéfica tanto para as organizações quanto para seus colaboradores (AMSTRONG, 2014 apud ARMOND, 2017). Seu modelo é representado na Figura 1:

FIGURA 1 – Sistema de Recompensa

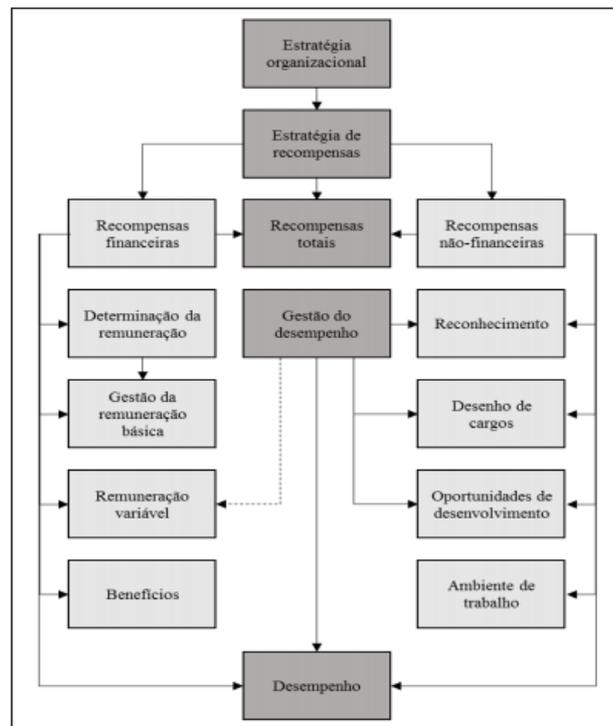


Figura 1. Sistema de recompensa.

Fonte: ARMOND (2017, p. 11).

A base para definição da remuneração nos sistemas funcionais é o grupo de atividades

que estão compreendidas em um cargo. Essa sistemática entende que o valor de um cargo pode ser definido pelos valores praticados no mercado, proporcionando uma equidade externa, facilitando a atração e retenção dos funcionários. Nas palavras de Hipólito (2002, p. 28):

Os sistemas funcionais de remuneração podem ser vistos como exemplo de mecanismo elaborado para ‘medir’ a contribuição dos profissionais, tendo por pressuposto um mundo estável e previsível, ou seja, assumem ser possível organizar a gestão de pessoas de uma forma ampla e a remuneração em particular, definindo a priori o conjunto de atividades que cada trabalhador deveria desempenhar.

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais, Lei nº 8112/1990, estabelece os conceitos de vencimento e remuneração, os quais apresentam diferenças entre eles. Segundo a norma, vencimento é um conceito mais restrito, que consiste “na retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público, com valor fixado em lei”. Enquanto a remuneração é mais abrangente, envolvendo “o vencimento do cargo, somado às vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, as quais o servidor faça jus” (BRASIL, 1990, s.p.).

Os servidores públicos lotados nos órgãos da administração pública federal recebem remunerações fixas ou variáveis. Os servidores que recebem valores fixos, são remunerados por subsídio - “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público integrante de carreira, fixado em lei, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” (BRASIL, 1988, s.p.). O subsídio está previsto na Constituição para algumas carreiras devido ao papel da atuação dessas carreiras na sociedade e pela necessidade de dar publicidade dessas quantias recebidas aos cidadãos, especialmente aqueles interessados nos resultados da atuação dessas carreiras ou suscetíveis a atos de coação pelo exercício do poder de polícia do Estado por meio dos servidores de tais carreiras (PAES, 2017).

Já os que recebem remuneração variável, tem suas remunerações formadas pelo vencimento básico acrescido de alguns adicionais. As parcelas variáveis da remuneração são divididas em: a) gratificação por desempenho – relativa ao desempenho individual, das equipes e dos órgãos e entidades.; b) retribuição/gratificação por titulação ou incentivo/gratificação à qualificação - parcela relativa ao título acadêmico ou qualificação obtida; c) gratificação de exercício/atividade - atribuída pela atuação em certas áreas/órgãos ou em determinada atividade; e d) gratificações específicas – definidas para alguns cargos e carreiras, com valores fixos por classe/padrão (PAES, 2017).

3 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2020

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 visa aplicar ao setor público determinadas premissas da gestão de pessoas do setor privado, partindo da ideia de ajuste fiscal e seguindo o atual ambiente reformista do país, no qual foram realizadas a reforma do teto de gasto, a reforma trabalhista e a reforma da previdência, todas com o intuito de diminuir os gastos públicos (SANTOS; DIAS, 2020).

O Poder Executivo Federal, por meio da Mensagem n. 504/2020, de 2 de setembro, justifica a PEC 32/2020, a qual busca modificar diversas disposições da Constituição Federal de 1988 que tratam da organização administrativa, dos servidores públicos e dos empregados públicos, nos seguintes termos gerais:

Submeto, à sua consideração, proposta de Emenda à Constituição – PEC, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado.

Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco. O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público. A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizada por um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira.

Nesse contexto, a proposta de Emenda à Constituição aqui apresentada, que possui como público-alvo não só a Administração pública como todo seu corpo de servidores, se insere em um escopo maior de transformação do Estado, que pretende trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo, sendo o primeiro passo em uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro. O novo serviço público que se pretende implementar será baseado em quatro princípios: a) foco em servir: consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros; b) valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo; c) agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e d) eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos (BRASIL 2020-A, s.p.).

A implementação da reforma administrativa será executada em etapas, sendo a primeira por meio de mudanças no texto constitucional que definirão as diretrizes da nova reforma administrativa – por meio da PEC 32/2020, na qual é estabelecido um novo regime de vínculos em prol da modernização organizacional da administração pública; a segunda, por meio de projetos de lei tratando sobre cargos e carreiras, arranjos institucionais envolvendo funções e gratificações, ajustes no estatuto do servidor público e gestão de desempenho; e a terceira, por meio de projeto de lei complementar estabelecendo um novo marco regulatório

das carreiras públicas, seus direitos e deveres, bem como sua política remuneratória (SANTOS: DIAS, 2020).

Oreiro (2020, p. 23 e ss.) destaca as principais alterações, exclusões e inclusões no texto original da Constituição, que serão a seguir enumeradas:

1) Aumento dos princípios da administração pública definidos no artigo 37 da constituição federal, incluindo os princípios da subsidiariedade, imparcialidade, boa governança pública, coordenação, transparência, responsabilidade, inovação e unidade (BRASIL, 2020).

2) Mudança do art. 37, em seu inciso II, que trata da investidura em cargo público, com a diferenciação entre cargos por prazo indeterminado e cargos típicos de Estado; e incluindo novas etapas do processo de seleção dos novos servidores como o “cumprimento de período de um ou dois anos de vínculo de experiência com desempenho satisfatório, para cada tipo de cargo, respectivamente; e a classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público ao final desse período de experiência” (BRASIL, 2020, s.p.).

3) Nova redação do inciso V do art. 37, inovando com a figura dos cargos de liderança e assessoramento, nos seguintes termos: “V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas” (BRASIL, 2020, s.p.).

4) Inclusão do inciso XVI-B no art. 37, permitindo “a acumulação de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado” (BRASIL, 2020, s.p.).

5) Insere-se o inciso XXIII, com a seguinte redação:

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de: a) férias, incluído o período de recesso, em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada; c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; d) licença-prêmio, licença assiduidade ou outra licença decorrente exclusivamente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação; e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos, valores e parâmetros em lei, exceto para os empregados de

empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente (BRASIL, 2020, s.p.).

6) no § 8º, são incluídos os incisos de IV a IX, com a seguinte redação:

IV - a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio; V - os procedimentos específicos para a contratação de bens e serviços; VI - a gestão das receitas próprias; VII - a exploração do patrimônio próprio; VIII - o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato; e IX - a transparência e prestação de contas do contrato (BRASIL, 2020, s.p.).

7) Inclusão dos § 19 e § 20: “§ 19. Lei municipal poderá afastar o disposto no inciso XVI do caput no caso de Municípios com menos de cem mil eleitores. § 20. É vedada a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado” (BRASIL, 2020, s.p.)

8) Criação do art. 37-A, que dispõe:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput. § 2º Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria. § 3º A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal. § 4º A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado (BRASIL, 2020, s.p.).

9) Nova redação ao art. 39, na qual deixa para lei complementar federal o tratamento sobre temas como gestão de pessoas no serviço público, desenvolvimento e capacitação, organização da força de trabalho, política remuneratória, progressão e promoção funcionais, acumulação de cargos e ocupação dos cargos de liderança e assessoramento (BRASIL, 2020).

10) Criação do art. 39-A, com a seguinte redação:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá: 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. § 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal. § 2º Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do caput serão admitidos na forma da lei para atender a: I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e III - atividades ou

procedimentos sob demanda. § 3º O disposto no § 2º aplica-se à contratação de empregados públicos temporários (BRASIL, 2020, s.p.)

11) no art. 41, a estabilidade passa a ser adquirida pelo servidor que “após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei”. Adquirida a estabilidade, o servidor poderá perdê-la, além das situações já previstas, também por decisão proferida por órgão judicial colegiado (BRASIL, 2020, s.p.).

12) Acréscimo do art. 41-A, que transfere para lei ordinária o tratamento sobre “I - a gestão de desempenho; e II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos”; Além disso seu § 1º, dispõe que “Ato do Chefe do respectivo Poder poderá estabelecer perda do cargo público de que trata o inciso III do caput do art. 39-A em razão da obsolescência das atividades relativas às atribuições do cargo público, observado o disposto no caput do art. 37”(BRASIL, 2020, s.p.).

13) Retira-se a competência do Congresso Nacional, no art. 48, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, incluindo-se o inciso VI do art. 84, que trata das competências do Presidente da República com a seguinte redação:

VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre: a) organização e funcionamento da administração pública federal; b) extinção de: 1. cargos públicos efetivos vagos; e 2. cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos; c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88; d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional; e) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e f) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo (BRASIL, 2020, s.p.).

14) O art. 88 também ganha novo texto: “Lei disporá sobre o número máximo de Ministérios, de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, de entidades da administração pública federal, observado o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e no art. 84, caput, inciso VI.” (BRASIL, 2020, s.p.).

15) Por fim, o art. 247, passa a ter a seguinte redação: “As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a

perda do cargo pelo servidor público investido em cargo típico de Estado.” (BRASIL, 2020, s.p.).

Santos e Dias (2020) esclarecem que a proposta é direcionada de forma ampla para os servidores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos três níveis de governo (União, Estados/DF e Municípios), como também para os empregados públicos da administração indireta. Por outro lado, a proposta não alcança os membros do Poder Legislativo e Judiciário, que são considerados agentes políticos - somente os servidores públicos desses Poderes são atingidos, sobretudo quanto a vantagens, estabilidade e sistema de carreiras.

Por fim, os autores apontam que a proposta mantém, em sua maioria, as disposições envolvendo os atuais servidores públicos, com a aplicação de algumas novas regras previstas na PEC, dentre elas, a avaliação de desempenho para efeito de dispensa. Já para aqueles servidores que ingressarem na administração pública federal após a promulgação da emenda constitucional, a PEC elimina a estabilidade e o regime jurídico único, criando cinco novos tipos de vínculo: por experiência, por prazo determinado, por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento; sendo alguns desses vínculos com seleção por concurso público e outros por seleção simplificada, mas todos com salários iniciais menores e sem direito a promoções automáticas (SANTOS; DIAS, 2020).

4 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta os fundamentos metodológicos utilizados para a elaboração do trabalho, a partir do conceito de metodologia científica trazido por Gil (2008, p. 8): “Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Portanto, o método é o conjunto de decisões sistemáticas e racionais que o pesquisador deve tomar para atingir os objetivos de maneira mais segura e confiável (MARCONI; LAKATOS, 2010)

No presente capítulo são evidenciados a caracterização do estudo, as questões de pesquisa, os métodos de abordagem e técnica de análise de dados, as estratégias de pesquisa, o delineamento da pesquisa e as categorias analíticas e elementos de análise.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A presente pesquisa científica tem por característica ser uma pesquisa aplicada, pois, segundo Gil (2008, p.27): “(...) tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está (...) para a aplicação imediata numa realidade circunstancial”.

Quanto à mensuração da tipologia do estudo, trata-se de uma pesquisa com fim exploratório. Exploratório porque esse tipo de pesquisa, segundo Gil (2008, p.28) “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” e continua: “(...) são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”.

Apesar de exploratório, o presente estudo apresenta aspectos descritivos, pois possui, entre seus objetivos, a descrição da situação e das características de um determinado fenômeno (GIL, 2008), no caso, a situação dos institutos da estabilidade, avaliação de desempenho, estágio probatório e da remuneração dos servidores públicos antes da proposta de reforma administrativa. Isso se deve ao fato de que o presente estudo tem como objetivo analisar os possíveis efeitos, positivos e negativos, da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro na Gestão de Pessoas da Administração Pública, que possam ser aprofundados em estudos posteriores. Evidenciando-se a abrangência geral desse trabalho,

uma vez que os resultados e conclusões obtidos não estarão restritos ao objeto de estudo específico.

Dessa forma, a presença de elementos descritivos em uma pesquisa exploratória é viável neste caso e reforça o caráter exploratório da mesma, pois se enquadra na situação prevista por Gil (2008) de pesquisas que proporcionam uma nova visão do problema, e no caso em questão, busca analisar possíveis efeitos da reforma administrativa, apresentada pela PEC nº 32/2020, na Gestão de Pessoas da Administração Pública a partir do levantamento, apresentação e análise de posicionamentos técnico-bibliográficos envolvendo o tema.

Para atingir o fim exploratório, a presente pesquisa faz uso de uma abordagem de natureza qualitativa; isso se deve ao fato de que no entendimento de Yin (2001, p. 34), neste tipo de pesquisa “o pesquisador faz observações detalhadas e minuciosas do mundo real”. Para Gil (2008, p. 175), nas pesquisas de natureza qualitativa “a apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento”. Além disso, se propõe a investigar a construção do entendimento social por intermédio da visão holística do pesquisador. Gil (2008, p. 177) afirma que “(...) interpretação é a obtenção de um sentido mais amplo para os dados analisados, o que se faz mediante sua ligação com os conhecimentos disponíveis”.

Dessa forma, no presente estudo a natureza qualitativa apresenta-se por meio da organização dos argumentos apresentados na bibliografia sobre os institutos da Gestão de Pessoas (estabilidade, estágio probatório, avaliação de desempenho e remuneração) anteriores à apresentação da reforma administrativa; por meio da identificação das mudanças causadas pela reforma administrativa em tais institutos; e por fim, da análise dos efeitos positivos e negativos advindos dessas mudanças.

4.2 QUESTÕES DE PESQUISA

Yin (2015) enuncia que a elaboração das questões de estudo é o passo mais importante no processo de pesquisa, devendo o pesquisador realizar esta tarefa de maneira paciente e com tempo adequado. Ainda segundo o autor, os questionamentos de pesquisa indicam a substância e a forma do estudo a ser desenvolvido. Posto isso, as questões da presente pesquisa são:

- a) Qual a situação dos institutos da estabilidade, avaliação de desempenho, estágio

probatório e da remuneração dos servidores públicos antes da proposta de reforma administrativa?

- b) Como serão modificados esses institutos com a aprovação da proposta de reforma administrativa?
- c) Em que sentido são os apontamentos realizados pela doutrina em relação à proposta de reforma administrativa?

4.3 MÉTODOS DE ABORDAGEM E TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

Método de abordagem é o responsável pelo raciocínio utilizado no desenvolvimento da pesquisa, ou nos dizeres de Andrade (2011, pp. 130-131) são “(...) procedimentos gerais, que norteiam o desenvolvimento das etapas fundamentais de uma pesquisa científica”. No presente trabalho serão utilizados os métodos histórico e comparativo.

O método histórico, segundo Lakatos e Marconi (2010), consiste na investigação dos acontecimentos, processos e instituições do passado, para verificar a sua influência na sociedade atual; é importante pesquisar as suas raízes, para melhor compreender sua natureza e função. Dessa forma, o presente trabalho busca identificar a situação histórica dos institutos da estabilidade, avaliação de desempenho, estágio probatório e da remuneração dos servidores públicos antes da proposta de reforma administrativa.

O método comparativo, segundo Lakatos e Marconi (2010), busca realizar comparações com a finalidade de verificar semelhanças e explicar divergências. É um método usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento. Ele se propõe a explicar o fenômeno por meio da análise completa de seus elementos. Assim, o presente trabalho visa averiguar as mudanças que esses institutos sofrerão com a reforma administrativa, comparando suas situações antes e após a aprovação do texto da PEC nº 32/2020, a fim de identificar e analisar os possíveis efeitos positivos e negativos de tais mudanças na Gestão de Pessoas na Administração Pública.

Quanto à técnica de análise, é importante destacar que pesquisa qualitativa “é um conceito guarda-chuva que envolve uma gama de técnicas e procedimentos interpretativos, que procuram essencialmente descrever, decodificar e traduzir o sentido e não a frequência de

eventos ou fenômenos do mundo social” (MERRIAM, 1998 apud TEIXEIRA, 2003 p. 186).

Gil (2008) destaca que a análise qualitativa não precisa seguir um modelo predefinido, dependendo bastante da capacidade e do estilo do pesquisador; mas, esta análise dos dados é composta por pelo menos três fases: redução – na qual ocorre a simplificação dos dados coletados, para que possam ser agrupados e organizados, a fim de embasar as conclusões obtidas; apresentação – na qual ocorre a organização sistemática dos dados para possibilitar sua análise, sendo possível obter uma compreensão melhor e mais clara do fenômeno; e conclusão – na qual ocorre a revisão para elucidar o significado dos dados e seus padrões; o pesquisador visa esclarecer o fenômeno de forma válida, ou seja, suas conclusões possam ser verificáveis, dignas de crédito, defensáveis e capazes de suportar explicações alternativas.

Trata-se da Análise Qualitativa Básica, classificada por Merriam (1998 apud Teixeira, 2003), a qual inclui as tarefas de descrição, interpretação e entendimento; com o intuito de identificar padrões recorrentes na forma de temas ou categorias, e podendo delinear um processo. Dessa forma, os critérios adotados para a análise dos dados seguem a seguinte ordem: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

A pré-análise, de acordo com Bardin (1977, p. 95), “tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas”. A pré-análise do presente estudo representou a seleção de documentos, definição de objetivos e aspectos relevantes para fundamentar as conclusões a serem obtidas.

A exploração do material é a fase de análise propriamente dita. Bardin (1977, p. 101) entende que é necessário realizar “(...) a administração sistemática das decisões tomadas”, que são constituídas “(...) essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função das regras previamente formuladas”. Por fim, se aplicará o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação, ou seja, será realizada a síntese e seleção de resultados mediante as estratégias de pesquisa descritas a seguir, visando a identificação das categorias analíticas e seus respectivos elementos de análise, bem como a interpretação destes.

É importante destacar que a análise dos resultados contará exclusivamente com dados secundários, que no entendimento de Mattar (1996, p. 134), “[...] são aqueles que já foram

coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos outros ao de atender às necessidades da pesquisa em andamento, e que estão catalogados à disposição dos interessados”.

4.4 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

Quanto às estratégias de pesquisa utilizadas, tem-se o levantamento de dados de documentação indireta, notadamente documentais e bibliográficos. Para Yin (2001) existem seis fontes de evidências, sendo elas representadas por: Documentação, Registros em arquivos, Entrevistas, Observação direta, Observação participante e Artefatos físicos; e o uso dessas fontes possui caráter de complementariedade, uma vez que todas estão no mesmo nível, não havendo uma vantagem absoluta de uma em relação às outras.

A administração pública brasileira como um todo está pautada no caráter formalístico de sua atuação. Assim, as primeiras fontes de evidências buscadas pelo pesquisador foram a documentação e os registros em arquivos.

Sobre a pesquisa documental, Marconi e Lakatos (2010, p. 174) elucidam que é aquela em que “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Os documentos são considerados primários quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento estudado (MARCONI; LAKATOS, 2010). Assim, as fontes primárias utilizados neste estudo incluem legislações, documentos oficiais e endereços eletrônicos.

Já a pesquisa bibliográfica envolve o levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, periódicos, teses, anais de congressos, dentre outros; sua finalidade é proporcionar ao pesquisador o acesso à literatura produzida sobre determinado assunto, servindo de apoio para o desenvolvimento de trabalhos científicos e análise das pesquisas (UEG, 2008). Conforme esclarece Boccato (2006, p. 266),

a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação.

Os dados bibliográficos coletados serviram para a construção do percurso teórico que pôde oferecer compreensão acerca do problema de pesquisa, bem como serão utilizados para embasar seu desenvolvimento, análise e conclusões. Segundo Minayo *et. al* (1994), a pesquisa bibliográfica deve ser disciplinada, crítica e ampla: disciplinada, porque deve se ter uma prática sistemática; crítica, porque deve ser estabelecido um diálogo reflexivo entre a teoria e o objeto de investigação definido; e ampla porque deve dar conta do estado do conhecimento atual sobre o problema.

4.5 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Avançando na apresentação da metodologia, surge o questionamento essencial sobre o delineamento da pesquisa e de seu objeto de estudo. Os objetivos específicos apresentados na introdução deste trabalho já apontaram parte da resposta a esse questionamento, no tocante aos aspectos da Gestão de Pessoas na Administração Pública que serão analisados, são eles: os institutos da estabilidade do servidor público, em especial o estágio probatório e a avaliação de desempenho que estão a ela relacionados, e a remuneração do servidor.

A estabilidade é instituto essencial para a presente pesquisa, uma vez que é a principal característica estabelecida no regime jurídico estatutário dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, presente na Lei nº 8.112/90, que diferencia os servidores públicos dos demais agentes administrativos, bem como dos agentes políticos em geral. Já a remuneração do servidor público tem chamado de forma crescente a atenção de estudiosos, uma vez que possui médias salariais acima do mercado privado, atraindo cada vez mais indivíduos qualificados (BENDER; FERNANDES, 2006); além disso, é um tema imperioso em um contexto de restrição orçamentária e crise fiscal, como nos dias atuais (FREITAS, 2020).

Ainda com relação ao delineamento, é fundamental estabelecer os marcos temporais da pesquisa. Neste aspecto delimitou-se o período que vai da promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje. A Constituição Federal de 1988 é o marco do estabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil e lei de maior hierarquia do ordenamento jurídico do país, na qual estão enunciados os supracitados institutos da Gestão de Pessoas na Administração Pública, sendo também o alvo inicial das mudanças propostas pela reforma administrativa do Governo Bolsonaro, formalizada através da PEC nº 32/2020.

Dessa forma, é possível abranger na pesquisa toda a bibliografia envolvendo os institutos em questão, podendo assim extrair historicamente os mais variados e destacados posicionamentos e críticas sobre os mesmos, evidenciando as conjunturas que possibilitaram a construção da reforma administrativa proposta pelo Governo Bolsonaro, as justificativas para as mudanças que são elaboradas e o posicionamento da bibliografia quanto a todos os aspectos envolvidos nesta reforma. Por fim, é importante apresentar as categorias analíticas e os elementos de análise que constituirão base para o presente estudo.

4.6 CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE

Para Laville e Dionne (1999), uma das tarefas primordiais do investigador após a fase preparatória é definir as categorias analíticas, para que os elementos de conteúdo possam ser reunidos e organizados por parentesco de sentido. As categorias analíticas e os elementos de análise que foram adotadas neste estudo são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Categorias Analíticas e Elementos de Análise

Categorias Analíticas	Elementos de Análise
Estabilidade do Servidor Público	Importância; abrangência e papel na Adm. Pública
Estágio Probatório	Necessidade; efetividade e papel na Adm. Pública
Avaliação de Desempenho	Tipos; elementos de avaliação; atores e papel na Adm. Pública
Remuneração do Servidor Público	Impactos internos e externos; influência nos atores e distorções

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos com a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica desenvolvidas à luz dos objetivos de pesquisa expostos na introdução. Cada categoria analítica (estabilidade do servidor público, estágio probatório, avaliação periódica de desempenho e remuneração do servidor público) foi separada em um tópico específico para melhor exposição dos itens.

5.1 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

A estabilidade do servidor público surge no ordenamento jurídico na Constituição de 1934, porém a institucionalização desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma gradual, sendo influenciada pelo contexto histórico e social de cada momento (COUTINHO, 2003).

A Constituição Federal de 1988 seguiu um modelo racional e burocrático, baseado no cumprimento impessoal de tarefas por servidores profissionais e permanentes (selecionados via concurso público), guiados pelo interesse público e capazes de garantir a continuidade dos serviços públicos e eficiência da Administração Pública (BORTOLINI, 2020) – mantendo a previsão do instituto da estabilidade para o servidor público em seu art. 41, cuja redação original estabeleceu serem estáveis “após dois anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”.

Contudo, na década de 1990, a estabilidade passou a ser questionada, no contexto da Reforma Administrativa realizada naquele período, entendendo-se que a estabilidade, sendo concedida de forma irrestrita aos servidores públicos concursados, gerava acomodação, desestimulava a inovação e dificultava a cobrança de resultados, além de representar um privilégio sem igual na iniciativa privada (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Dessa forma, “em uma primeira análise, a estabilidade aparece diante do cenário político, econômico e cultural brasileiro, como um preceito que apresenta contra si diversos aspectos negativos fortes e aparentemente incontestáveis” (SOUZA, 2002, p. 76). A autora explicita como principal aspecto negativo levantado pelo governo e pelos meios de comunicação, o de que a estabilidade seria a principal responsável pela perda gradativa de qualidade dos serviços públicos, uma vez que a suposta impossibilidade de demitir os

servidores públicos seria uma das principais causas da desmotivação e do mau atendimento oferecido por esses servidores (SOUZA, 2002).

Na visão da autora, o próprio governo federal na década de 1990 foi o principal crítico da estabilidade do servidor público, apresentando para a sociedade a visão de que o instituto era o grande responsável pela formação do déficit público e pela dificuldade em reduzi-lo, tendo em vista que a folha de pagamento dos servidores públicos e a impossibilidade de reduzir o quantitativo de pessoal eram obstáculos ao atingimento do equilíbrio nas contas públicas (SOUZA, 2002).

Bresser Pereira (1996) entende que a estabilidade gera custos e compromete a eficiência da administração pública, impossibilitando a formação de quadros dos servidores adequados às necessidades do serviço.

Nessa perspectiva, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 19/1998, que, dentre outras reformulações de relevo, alterou a redação do referido art. 41 para o texto hoje vigente, passando a exigir três anos de efetivo exercício do cargo (estágio probatório); disponibilidade com remuneração proporcional, e não mais integral (§3º); e obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho, por comissão instituída para essa finalidade, para aquisição da estabilidade (§4º) (BRASIL, 1988).

Rigolin (2003) pondera que a alteração das regras da estabilidade por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, seria uma tentativa de moralizar o instituto, emprestando-lhe alguma serventia em meio à desconsideração de que padece, para que cumpra seus devidos fins. Isso porque, segundo Fortini (2009, pp. 205-206) “prevalece, com efeito, a mera noção de garantia protecionista, o que permite a invocação do instituto como salvaguarda para o comodismo, a inépcia, a ineficiência e o descaso com a coisa pública”.

Apesar desses apontamentos negativos sobre o instituto da estabilidade do servidor público, tida como um privilégio injustificado e odioso que gera ineficiência e acomodação nos ocupantes de cargos públicos, em flagrante distorção com o mercado de trabalho privado; sua existência no ordenamento jurídico brasileiro decorre da necessidade de se produzir um padrão de excelência e continuidade na prestação do serviço público, como ensina Meirelles (2014, p. 518):

(...) criada pela Carta de 1938, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo. De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política. Por isso – e felizmente –, a EC 19 exige a motivação e assegura a ampla defesa em cada caso de exoneração por avaliação de desempenho (art. 41, §1º), ou só a motivação, tratando-se de atendimento aos limites das despesas com pessoal (art. 169), permitindo, assim, que haja um melhor controle sobre elas.

Costa Júnior (2001) complementa que a estabilidade também assegurar os princípios constitucionais da impessoalidade e legalidade porque a estabilidade permite que o servidor público atue sem temor de perder injustamente seu cargo, gerando, por consequência, maior probabilidade de exercer uma conduta isenta, baseada em critérios técnicos e no respeito à lei; o que não se pode esperar daquele servidor público que, sem o instituto da estabilidade, receia ter prejudicado seu sustento caso questione ou denuncie possíveis práticas espúrias do governo de plantão, negando-se a compactuar com elas.

Tal situação apresentada conceitualmente pelo autor foi identificada na prática, em pesquisa realizada por Barros (2012, p. 70), chegando a seguinte conclusão:

Percebemos, através do discurso da maioria dos entrevistados, que o receio em se sentir ameaçados, vulneráveis ante a precarização, está diretamente relacionado à importância dada pela estabilidade. Assim conforme foi exposto por uma das entrevistadas, saber que possui um emprego estável faz com que não se sintam obrigados a aceitar inadequadas condições de trabalho pelo temor de perder o emprego.

Isso não significa que a precarização esteja apenas na esfera privada, mas, que diante de situações de exploração a estabilidade profissional, permite que possam reivindicar melhores condições de trabalho sem a ameaça da demissão. Foi mencionado por um dos entrevistados que um colega de trabalho não se sente à vontade para dizer o que pensa ou questionar o trabalho em virtude de ser terceirizado e, por isso, acreditar que a qualquer momento pode ser desligado.

Também Souza (2002) entende que a garantia de imunidade para os servidores diante de perseguições políticas e demissões injustas é o principal objetivo da estabilidade, tendo em vista que a atuação do servidor público deve estar totalmente voltada para a prestação de serviços à sociedade, e não para seus superiores hierárquicos, por pressão ou a fim de obter simpatias e privilégios – produzindo assim, neutralidade e impessoalidade. Dessa forma, a estabilidade protege especialmente a sociedade ao impedir que os órgãos públicos se transformem em “cabides de emprego” regidos por jogos políticos e trocas de favores,

evitando a descontinuidade administrativa e a perda da memória técnica e cultural da administração pública.

Nesse sentido, acrescenta Araújo (2018, p. 367):

O direito de permanência no serviço público sempre foi considerado como medida de proteção ao servidor para o desempenho imparcial e impessoal de seu cargo, apenas voltado para o interesse público de suas funções, para as quais foi admitido. Administradores incompetentes, que não conseguem ou não querem responsabilizar seus subordinados na forma da lei, mas desejam colocar outros em seu lugar, consideram esse direito à estabilidade um entrave ao serviço, propugnando a volta aos tristes tempos em que o servidor ficava à mercê política (para não dizer pior) dos governantes de plantão e seus apaniguados.

Rands (1999 apud GUIMARÃES FILHO, 2004) destaca outro aspecto relevante e que normalmente é desconsiderado pela sociedade em geral, qual seja, os cargos da alta administração no serviço público serem, em sua maioria, ocupados por indicados pelas altas autoridades governamentais, “estranhos” ao quadro de servidores de carreira. Tais indivíduos podem estar despreparados para exercerem a função, devido a pouca experiência do trato da coisa pública, podendo incorrer também na descontinuidade nos serviços - políticas, mudanças, inovações e propostas podem vir a ser implementadas e não estarem necessariamente ligadas a um plano contínuo de melhorias; podendo ser prontamente substituídas quando um novo indivíduo assuma o cargo e proponha seu próprio estilo de conduzir e administrar a área; em suas palavras:

A estabilidade do servidor tem sido brandida como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público. Essas críticas esquecem de dois fatos incontornáveis: Primeiro que a gestão da coisa pública tem falhado muito mais pela falta de profissionalismo de dirigentes nomeados apenas pelo mérito de suas conexões políticas e pela falta de continuidade administrativa. Segundo que, num país em que o Estado ainda está privatizado e sob controle patrimonialista de uns poucos, a estabilidade do servidor funciona como uma garantia contra as demissões dos que não são “amigos do rei”. Sem vedação à demissão imotivada, a cada eleição seriam substituídos todos os servidores não dóceis ao grupo político vitorioso. (RANDS, 1999, p. 13 apud GUIMARÃES FILHO, 2004, p. 22).

Para Esculápio (2013), a negligência na gestão de pessoas é um dos motivos para que ainda persista na sociedade a imagem do funcionário com alto salário, poucos esforços, reduzida jornada de trabalho e cheio de privilégios é resultado de décadas de uma administração ineficiente, em suas palavras:

De modo geral as administrações públicas não valorizam a área de recursos humanos, enquanto outras empresas do setor privado estão tratando esta área como sendo estratégica para a organização em busca de seus resultados. O setor público trata-a como um setor que contrata e demite pessoas, esquecendo que ele deve

buscar a qualificação dos servidores, além de servir como elo entre estes e a administração, podendo torná-lo um diferencial competitivo. (ESCULÁPIO, 2013, p. 17).

A qualidade deve ser percebida tanto sob a ótica interna, a fim de auxiliar na eficiência de uma determinada organização, ajudando a minimizar o desperdício e aumentar a produtividade; quanto sob a ótica externa, possibilita manter os usuários satisfeitos (Mainardes, & Lourenço, 2010). Contudo, para Taniguchi e Arten (2010), a realidade do serviço público brasileiro demonstra que isso nem sempre ocorre, sendo alvo intenso de julgamentos acerca de sua forma de atuação, recebendo, inclusive, inúmeras queixas sobre seus resultados. Nesse sentido, Kauss (2011) em sua pesquisa aponta que a prestação do serviço público no Brasil parece ser falha, lenta e difícil; uma vez que os usuários diretos, e os próprios integrantes e gestores, tecem inúmeras críticas ao sistema.

Diniz *et al* (2012, p.1) também apontam que no Brasil existe um pensamento de que os “trabalhadores públicos não gostam de trabalhar, são preguiçosos, lentos e tratam as pessoas com negligência, tudo por causa de sua estabilidade no emprego”. Ou seja, a estabilidade do servidor público, que foi pensada, projetada e implementada com o objetivo de oportunizar a continuidade da boa realização do trabalho, independentemente de quem esteja no poder, foi transformada em vilã no processo funcional público.

Apesar de a estabilidade ser apontada como fator que leva à ineficiência e má qualidade do serviço público, Coutinho (2003) defende que o instituto deve ser identificado como uma garantia à sociedade; a estabilidade visa a moralidade, impessoalidade, técnica e eficiência da Administração como um todo e, conseqüentemente, do serviço público. Nas palavras da autora:

Portanto, o fundamento da estabilidade do servidor encontra sua justificativa de existência, em última análise, no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e de qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente. Para se obter isto, além de concurso público, avaliação periódica de desempenho e um certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, o Estado necessita oferecer algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mais capacitadas para o serviço público. (COUTINHO, 2003, pp. 85-86).

Para a autora, a estabilidade também tem o intuito de atrair bons profissionais, capacitados a melhor atender o interesse comum. Assim, “sobre a ótica da coletividade, a estabilidade traz benefícios a esta, pois, na medida em que o servidor público exerce seu

trabalho com mais garantias, tem mais tranquilidade para prestar um serviço de melhor qualidade à comunidade” (COUTINHO, 2003, p. 75).

Ricupero (1994) entende que para se exigir melhoria e qualidade no desempenho profissional dos servidores públicos é necessário que a administração pública ofereça, em contrapartida, condições para que a melhoria realmente aconteça. As instituições públicas devem se organizar e gerir adequadamente seus recursos humanos para que sejam potencialmente explorados em prol da melhoria na produtividade. Sem essas condições, há o desperdício dos recursos humanos disponíveis - favorecendo a ausência de capacitação de servidores e a má qualidade dos serviços. Isso gera um efeito dominó no qual ocorre a admissão excessiva de outros servidores para suprir o que se entende como falta de funcionário, o que ocasiona inchaço da folha de pagamento, o que gera dificuldades no acesso, na promoção e na revisão salarial dos servidores, o que favorece a desmotivação dos servidores.

A atual proposta de Reforma Administrativa do governo Bolsonaro, formalizada na Proposta de Emenda Constitucional n. 32/2020 (PEC n. 32/2020), propõe a reformulação do regime de estabilidade dos servidores públicos efetivos com base no discurso de se alinhar às necessidades atuais e futuras da Administração, reduzir os gastos do aparelho estatal com o custeio de pessoal e assegurar maior efetividade no desempenho funcional de seus quadros; restringindo a prerrogativa de estabilidade apenas a servidores que ocupem cargos típicos de Estado (BORTOLINI, 2020).

Cardoso Júnior e Cerqueira (2020) também elucidam que a atual proposta de Reforma Administrativa sustenta-se no discurso de que os servidores públicos consomem vultosa fatia das receitas públicas sem dar a devida contrapartida, e que as garantias ofertadas a esses servidores freiam o Estado e inviabilizam a gestão; e seguindo uma linha ideológica inspirada no ideário neoliberal, especialmente assentada em orientações de redução do papel do Estado na economia e na proteção social, bem como de diminuição do gasto público.

Ferrari (2003, p, 115) destaca que a prática de um Estado no ideário neoliberal, “no qual o gerenciamento dos serviços públicos pode estar a cargo de pessoas distantes de princípios que regem uma pessoa jurídica pública, por profissionais com os mesmos contornos jurídicos de um empregado na empresa privada [...] o servidor público passa a ser um profissional do mercado de trabalho”

A PEC n. 32/2020 propõe consideráveis alterações na Administração Pública, impactando sobretudo o delineamento do regime jurídico da estabilidade dos servidores públicos, flexibilizando-a e alterando seu prazo e modo de aquisição, estando destinada apenas a servidores públicos que exerçam carreiras típicas de Estado, a serem identificadas por futura regulamentação em lei. O art. 41, caput, da CF/88 seria alterado para “Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei” (BRASIL, 2020).

Dessa forma, a PEC n. 32/2020 prevê “(i) cargo com vínculo por prazo indeterminado, 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”; e (ii) “cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado” (BRASIL, 2020).

Assunção (2021) destaca que essa relativização da estabilidade é respaldada por discursos que a apontam como fator causal de ineficiência, acomodação e má qualidade do serviço público, tendo a PEC n. 32/2020 consolidado sua posição para o combate a esse fator, com pouca ou nenhuma preocupação com a preservação das vantagens e garantias oferecidas à coletividade pelo instituto.

As linhas mestras da proposta de reformulação do regime de estabilidade, segundo Bortolini (2020), estão baseadas numa premissa equivocada de que ela impossibilita a exoneração ou demissão de servidores públicos que não cumprem seus deveres. O autor ressalta que a exoneração ou demissão impossibilitada pela estabilidade é a realizada de forma arbitrária; elas estão devidamente autorizadas, contudo, nas hipóteses legalmente previstas no ordenamento jurídico pátrio, em especial no art. 41, § 1º, da Constituição, respeitado o devido processo legal.

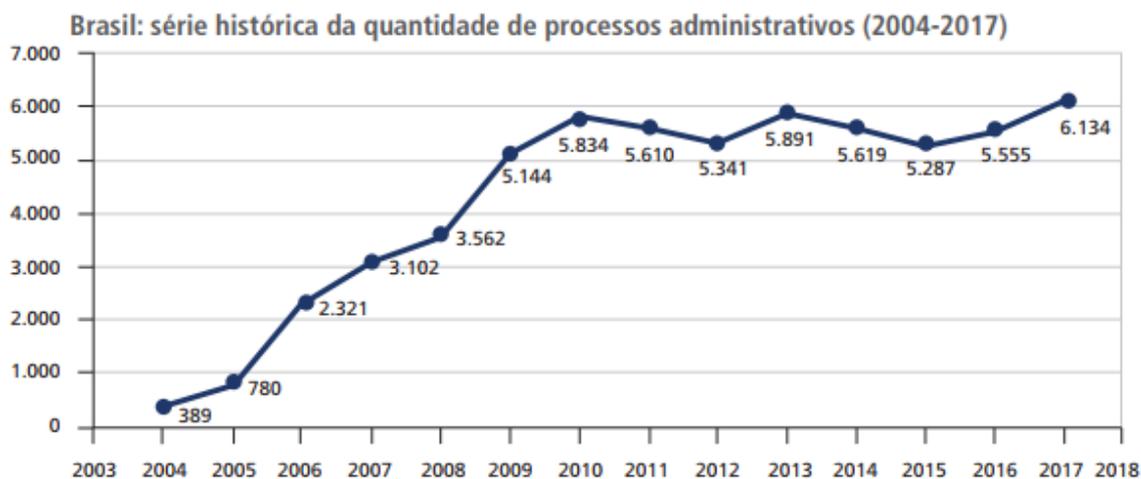
Cardoso Júnior e Cerqueira (2020, p. 328) reforçam tal entendimento ao apresentarem os seguintes dados:

entre 2003 e 2019 foram contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Dessas

expulsões, 64% deveram-se a atos relacionados a corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% dividiram-se entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

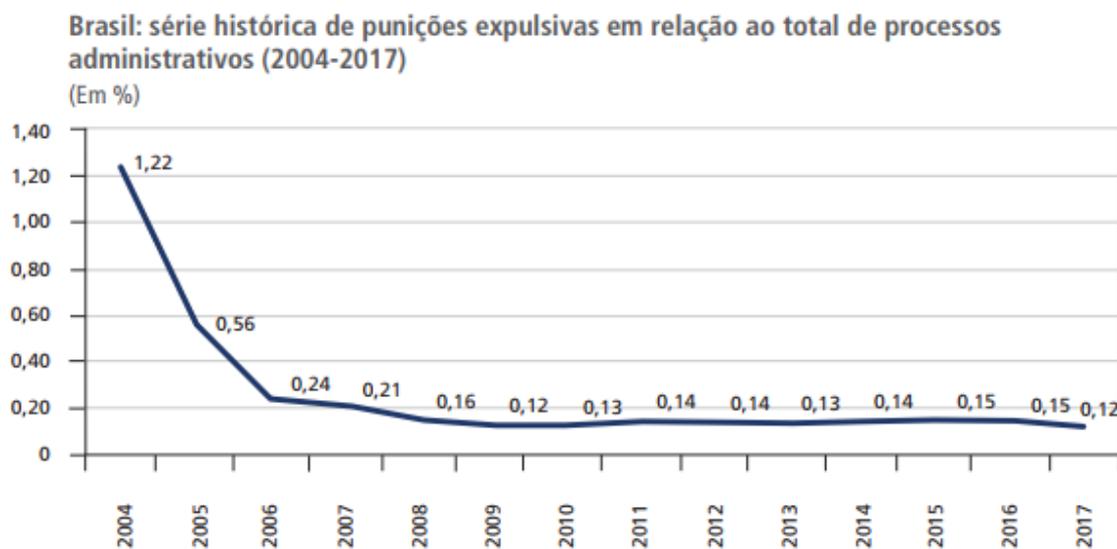
Essas punições poderiam ser ainda maiores, uma vez que o IPEA (2020) através de dados obtidos junto ao sistema eletrônico da Controladoria Geral da União, CGU-PAD, apresentou os gráficos a seguir; o gráfico 1 demonstra uma grande elevação nos processos administrativos no Poder Executivo Federal em todo o país entre 2004 e 2010, ano a partir do qual ocorreu certa estabilidade, mantendo uma média de 5.659 processos por ano.

Gráfico 1 – Brasil: série histórica da quantidade de processos administrativos (2004-2017)



Fonte: IPEA, 2020, p. 38

Contudo, apesar do elevado número de processos administrativos instaurados, o gráfico 2 apresenta a comparação das punições expulsivas em relação ao total de processos administrativos, em valores consideravelmente baixos, tendo em vista que essa relação se estabilizou a partir de 2008, com pequena oscilação, que variou entre 0,12% e 0,16% no período até 2017.

Gráfico 2 – Brasil: série histórica de punições expulsivas (2004-2017)

Fonte: IPEA, 2020, p. 52

Uma possível justificativa para essa dificuldade no desligamento de servidores públicos para Abrão et al (2019) é a lentidão dos processos administrativos, além de constantes erros formais nos processos que levam à reintegrações ou readmissões de servidores, mesmo em casos de faltas graves; ou seja, problemas na operacionalização dessa hipótese de demissão e exoneração. Souza (2002) aponta que deve ser combatido o fato do servidor sentir-se indemissível e, com isso, deixar de atender aos usuários dos serviços públicos com o esmero e dedicação que lhe são devidos, e não instituto da estabilidade em si.

Motta (2019), por sua vez, demonstra que dois argumentos a favor da flexibilização apresentados na PEC n. 32/2020 não se sustentam. O primeiro é o de que a estabilidade engessa o volume de gastos com pessoal, impedindo redução de despesas que comprometam o equilíbrio das contas públicas; o autor refuta este argumento apresentando o art.169, §4º CF/88, no qual está disposto que o servidor estável pode perder o cargo em razão de excesso de gastos do respectivo ente desde que, primeiramente: a) sejam reduzidas em pelo menos vinte por cento as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e b) sejam exonerados os servidores não estáveis. Após esse percurso, se as medidas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

O segundo argumento é o de que a estabilidade cristaliza os cargos e carreiras, impedindo adequações necessárias à evolução das necessidades públicas em razão da mudança dos processos tecnológicos ou outros motivos relevantes. O autor apresenta agora o art.41, §3º do texto constitucional, em que é prevista a possibilidade de cargos serem extintos e, nesses casos, os servidores estáveis ficam em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo

Dessa forma, é possível concluir com base na pesquisa bibliográfica apresentada, que a estabilidade resguarda a atuação proba, impessoal e neutra do servidor público, evitando ingerência indevida e arbitrária por parte dos que detêm poder hierárquico de chefia ou poder de controle sobre o servidor; e, também, resguarda a sociedade, uma vez que protege o serviço público prestado concretamente pelo servidor contra interferências de interesses econômicos e políticos-partidários ilícitos ou escusos. Caso ela seja entendida como fator que pode levar à ineficiência, acomodação, baixo desempenho, má qualidade do serviço público, dentre outros; a solução não é a retirada parcial desse instituto, como sugere a PEC n. 32/2020, mas sim aprimorar o ordenamento jurídico, as estruturas e instrumentos de controle em vistas de enfrentar esses problemas. Motta (2019, p. 5) resume bem a situação ao dizer que caso a estabilidade seja usada “como escudo para não trabalhar ou fazê-lo de forma ineficiente, o ordenamento jurídico prevê outros remédios. Só não dá para culpar o remédio pelos excessos do paciente.”

O desafio que se coloca para administração pública federal, e especialmente sua gestão de pessoas, é o do aprimoramento de tais remédios constitucionais e legais, em vista da profissionalização da gestão pública, eficiência e máxima realização de boas práticas administrativas; sendo o estágio probatório e a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos figuras com destaque, que passam a ser analisadas a seguir.

5.2 ESTÁGIO PROBATÓRIO

A Constituição de 1988 impôs para grande parte do funcionalismo público brasileiro o regime estatutário, trazendo consigo a exigência de concurso público para ingresso nas carreiras do setor, e tornando esses servidores estáveis após dois anos de estágio probatório. Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, o período do estágio probatório foi alterado para três anos. (SOUZA, 2002)

Conforme Amorim, Luz e Silva (2011), o estágio probatório é o período de tempo no qual o novo servidor deve desenvolver suas habilidades, conhecer o trabalho a ser desenvolvido e se identificar com ele e ao mesmo tempo, a oportunidade que a Instituição tem de avaliar o profissional no que se refere a suas competências.

Segundo Silva (2013), trata-se de etapa de suma importância tanto para o servidor quanto para a administração, pois o desempenho comportamental é identificado somente durante o regular exercício da função e não apenas com a aprovação em concurso público, uma vez que não há como mensurar, em provas e títulos, o comportamento do candidato; não podendo se falar em estabilidade sem a concretização do estágio probatório (SILVA, 2013).

É possível perceber que o estágio probatório e a estabilidade são institutos distintos, mas interligados. Amorim et al. (2016) considera o estágio probatório como requisito primordial para aquisição da estabilidade, enquanto a estabilidade é um direito adquirido pelo servidor público previsto na Constituição 1988 após submeter-se ao estágio probatório.

Portanto, assim como a estabilidade, o estágio probatório não ficou isento de críticas por parte da bibliografia nacional. Fortini (2009, p. 206) usou as seguintes palavras: “É fato, por exemplo, que a aquisição da estabilidade vem-se dando, após a aprovação em concurso público, pelo mero decurso de prazo. Em outros dizeres, o estágio probatório resiste, em boa medida como mera formalidade, com caráter meramente nominal”

Para Rigolin (2003, p. 151), o estágio probatório “constitui-se, segundo o pensar corrente e invariável dos administradores públicos, mera formalidade sem nenhuma utilidade prática, pois que basta transcorrer o período respectivo para que o servidor, nesse mesmo momento, se estabilize o serviço público”. Já Justen Filho (2012, p. 900) faz sua crítica nos seguintes termos: “as práticas usualmente adotadas tornam o estágio probatório inútil. Em muitos casos, não se desenvolve qualquer atividade efetiva de avaliação do agente. Em outros, há o cumprimento formal da emissão de um parecer, respeitando-se o prazo de quatro meses imposto pelo art. 20, §1º, da Lei nº 8.112”.

O principal alvo das críticas envolvia a efetiva avaliação do servidor no período do estágio probatório; assim Carvalho Filho (2012, p. 665) afirma o seguinte: “Lamentavelmente, o estágio probatório até agora só existiu na teoria, pois que, ressalvadas raríssimas exceções, jamais se conseguiu verificar qualquer sistema de comprovação adotado

pela Administração que permitisse concluir por uma avaliação honesta e efetiva sobre os requisitos para o desempenho dos cargos públicos”.

Essa falta de utilização de instrumentos normativos para avaliar o novo servidor e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de seu corpo funcional, no entendimento do autor, faz com que na Administração Pública “acabam ultrapassando esse período [do estágio probatório] servidores ineptos, desidiosos e desinteressados, que, em consequência, adquirem estabilidade e ficam praticamente insuscetíveis de qualquer forma de exclusão”(CARVALHO FILHO, 2012. p.665).

Abrucio (1993) entende que a Constituição Federal de 1988 trouxe questões controversas em relação ao estágio probatório porque apesar de consolidar a necessidade de aplicação do instituto, por outro lado ela não o vincula a nenhuma forma de avaliação e ainda utiliza como pré-requisito para sua instituição o processo administrativo que possui pouca efetividade.

Assim, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado ofereceu propostas com o fim de flexibilizar tal instituto; nessa perspectiva, a Emenda Constitucional n. 19/1998, que, dentre outras reformulações de relevo, alterou a redação do referido art. 41, estabelecendo outra perspectiva para esse dispositivo: a) aumentou o período para três anos de efetivo exercício; b) tornou clara e restrita a aplicação do estágio probatório e da estabilidade a cargos efetivos nomeados por meio de concurso público; e c) incluiu ainda uma avaliação de desempenho obrigatória, feita por uma comissão, na qual apenas quem é aprovado tem acesso à estabilidade (OLIVEIRA et al., 2020).

Essa avaliação especial de desempenho surgida com a Emenda Constitucional n. 19/98, no entendimento de Bergue (2010) exigiu da administração pública a realização de uma verificação efetiva do desempenho do novo servidor no exercício do cargo, mediante procedimento de avaliação formal, sistemático e devidamente regulamentado. Assim, continua o autor, a mera fluência do período probatório, não é mais suficiente para garantir a estabilidade por parte do servidor público, e a avaliação especial de desempenho nesse período deve adquirir um propósito preventivo, com menos ênfase na dimensão punitiva e sim na promoção do desenvolvimento do servidor, com o objetivo de dar-lhe a atenção e o tratamento devidos, promovendo a potencialização de suas competências (BERGUE, 2010).

Já para Fraga e Martins (2012), o enfoque do estágio probatório é determinar se o novo servidor público tem realmente aptidão ou não para determinado cargo, sendo uma obrigação ao qual este servidor é submetido, baseada no princípio da eficiência em relação ao modo de atuação do agente público do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições. Nesse sentido, Alves (2007) identifica o estágio probatório como momento inicial de formação da relação jurídica funcional do servidor público com a administração pública, a qual é intermediada por um processo de avaliação, adaptação e treinamento, que pode levar à aquisição da estabilidade ou o desligamento do servidor.

Esse enfoque punitivo do estágio probatório e a subjetividade dessa avaliação especial de desempenho são criticados por Sudano (2011, p. 73), nos seguintes termos:

[...] o foco das avaliações proferidas para esta finalidade é o não desempenho, ou seja, estas avaliações não buscam indicar aqueles funcionários que se destacaram dos demais por um desempenho superior às expectativas, mas sim aqueles cujo desempenho foi inferior a um limite estabelecido, alertando para sua inadequação à função executada. A composição deste limite mínimo, bem como os critérios que podem subsidiar esta indicação de inaptidão são questionados, de forma análoga a outros sistemas de avaliação.

Neste contexto, Bergue (2010) entende que o fato de o servidor não ter desempenhado suas atribuições a contento pode ser fruto não da incapacidade técnica do indivíduo, mas pode ser um problema de gestão de pessoas, no qual as potencialidades do servidor não foram bem aproveitadas ou utilizadas em prol do bem público. Outro motivo para a baixa performance do indivíduo, trazido pelo autor, é a dissonância entre o perfil do sujeito e aquele exigido para o desempenho do cargo; trata-se de um problema localizado também na gestão de pessoas da organização, mais especificamente no processo admissional. Não podendo também deixar de considerar a dimensão humana do indivíduo, que por situação específica ou problema pessoal pode vir a comprometer o seu desempenho (BERGUE, 2010).

Dessa forma, o baixo nível de desempenho de um servidor público em seu cargo não deveria ser atribuído tão somente a características dele própria, mas a um conjunto de fatores que também influenciam o desempenho do servidor. Bergue (2010) entende que a eficácia do estágio probatório como instrumento de avaliação do servidor novo na administração pública depende primeiramente de uma compreensão global pela organização do significado e dos objetivos desse instituto, fazendo com que ela atue de forma séria, ética e comprometida com esse novo servidor, acolhendo-o e socializando-o. O autor considera igualmente importante a compreensão de uma política integrada de gestão de pessoas, na qual o estágio probatório

exerça um papel pedagógico, de diagnóstico organizacional e subsídios para possíveis movimentações e capacitações (BERGUE, 2010).

Nesse sentido, pondera Marconi (2006, p. 110):

A avaliação deve ser utilizada como um incentivo positivo, certamente, e essa é sua principal função: estimular o desenvolvimento e o desempenho. Mas também é fundamental que seja possível desligar os servidores que não pretendem fazer qualquer esforço para desempenhar suas funções de forma adequada ou melhorá-la.

Uma avaliação efetiva durante o estágio probatório deve permitir a busca por excelência, que não pode ser avaliada apenas por meio do concurso público. As decisões sobre o servidor na administração pública devem ser meritocráticas para proteger a sociedade da arbitrariedade e da corrupção, através de instrumentos de gestão que possam garantir adequadamente a busca, a escolha, o estímulo e a recompensa dos melhores em cada caso. O mérito, nesse sentido, deixa de ser identificado como uma limitação à eficácia da administração pública e se converte em seu pré-requisito (LONGO, 2009).

Longo (2009) entende que mudanças nesse tipo de instituto devem unir mérito e flexibilidade, por meio de iniciativas de alteração normativa e do desenvolvimento de novas capacidades internas, que tornam o instituto mais viável e sustentável; em suas palavras:

As reformas de inspiração puramente meritocráticas podem se centrar na modificação das regulamentações existentes sobre o emprego público, fazendo da reforma legal o eixo de novos sistemas de garantias. Os esforços centram-se todos eles no período prévio à aprovação da norma: na redação, na busca dos acordos para levar o projeto adiante, nas negociações parlamentares. Logo, uma vez conseguida a promulgação, é de se prever que o impulso reformador decaia e que a aplicação das novas normas recaia em mãos de quem se limitará a realizar adaptações formais, embora mantendo, no fundo, as rotinas preexistentes (LONGO, 2009, p.47).

Embora incorporado à Constituição Federal e ao Estatuto dos Servidores Públicos, o estágio probatório depende da gestão de pessoas como um todo para a efetiva implementação de procedimentos que alterem seu resultado como simples lapso de tempo. Desse modo, é essencial que os objetivos deste instrumento sejam conhecidos, bem como as mudanças incrementais possíveis de se incorporar, em prol de sua efetiva utilização, dentro das demandas existentes para cada carreira e as restrições instituídas pela norma geral (SUDANO, 2011).

Costa Júnior (2001, p. 107) destaca que:

O estágio probatório é instituto que adquire especial relevância quando se conhecem as graves deficiências dos concursos públicos, nos quais nem sempre se avalia o mérito, mas a memória do candidato. E ainda que se pudesse aferir com mais precisão o conhecimento do aspirante, em provas abrangentes e bem elaboradas, não há como conhecer-lhe outros atributos indispensáveis ao exercício da função pública, como a probidade, o zelo, a dedicação ao trabalho, a lealdade e a motivação.

A Lei 8.112/1990, em seu art. 20, define os elementos que deverão ser observados pela administração pública federal nas avaliações de estágio probatório dos novos servidores. Rangel e Canello (2012) os detalham da seguinte maneira: 1) Assiduidade: envolve a frequência sem faltas, pontualidade, a inexistência de atrasos, ausências e saídas antecipadas; 2) Disciplina: caracterizada como respeito às leis, normas, disposições regulamentares e ao irrestrito cumprimento dos deveres do cargo com fidelidade e presteza, obedecendo às determinações de sua chefia e superiores hierárquicos. 3) Capacidade de iniciativa: refere-se ao esforço pessoal e dedicação no desempenho das atribuições, bem como atualização de conhecimentos, técnicas e práticas; 4) Produtividade: avalia o quanto de ações e tarefas é capaz de realizar com eficácia, de maneira rápida e correta; e 5) Responsabilidade: assumir quaisquer resultados decorrentes de ações praticadas por ele ou, parcialmente, por sua equipe de trabalho.

Tais fatores apontados pela legislação pátria para avaliar o desempenho do servidor durante o estágio probatório são aspectos que se referem à verificação do comprometimento e do nível de qualificação profissional de cada servidor. Portanto, uma mudança de perspectiva é necessária para mostrar ao funcionário que o processo não é uma ameaça à estabilidade, mas sim um instrumento de reconhecimento de seu desempenho e elemento para uma boa política de recursos humanos; sendo assim mais um desafio para administração pública (SILVA; BERNARDI; JORGE, 2006).

Esses fatores devem ser caracterizados como padrões de desempenho a serem negociados e perseguidos, conforme Lucena (1995, p. 19):

Definir os resultados ou o desempenho esperado de cada empregado significa especificar as atribuições, metas, projetos, atividades, tarefas que compõe o seu campo de responsabilidade profissional. Mas é preciso definir Padrões de Desempenho, isto é, quanto é esperado, qual o nível de qualidade desejada e quais os prazos para apresentar resultados. O não estabelecimento desses indicadores tornará difícil medir ou avaliar a produtividade, dificultará distinguir os empregados mais produtivos dos menos produtivos, impedirá a ação correta sobre os desvios de desempenho e descaracterizará a avaliação de resultados, que será substituída pela avaliação de pessoas, a partir de critérios subjetivos e duvidosos.

O estágio probatório se apresenta como essencial para treinar o novo servidor e socializá-lo, sendo o seu desejo de ser efetivado um motivador para que seu comportamento se ajuste ao que a organização espera dele. Em contrapartida, a administração pública deve utilizar esse instituto para instruir, orientar e contribuir no processo de formação do novo servidor da forma mais clara e adequada possível. Dessa forma, o estágio probatório deve ser considerado um mecanismo gerencial, capaz de não apenas apurar a aptidão e capacidade do servidor, como também insumo para o crescimento e melhoria do serviço, estreitando o vínculo profissional entre o novo servidor e a administração pública. (MOURA, 2016)

A integração e a socialização devem fazer parte do estágio probatório, visto que são processos por meio dos quais os novos servidores compreendem quais os comportamentos e atitudes fundamentais para assumirem suas funções dentro da instituição, tendo suas primeiras impressões da organização, da cultura, dos regulamentos, das normas e dos comportamentos organizacionais (SUDANO, 2011).

Certas habilidades e atitudes somente poderão ser avaliadas após um determinado período de contato da administração pública com o servidor, de modo que permita reconhecer as potencialidades, atitudes e outros aspectos relacionados ao comportamento individual. Dessa forma, ENAP (2005) entende que seria interessante que no estágio probatório fosse desenvolvido um plano de trabalho para o servidor, instituído um programa efetivo de integração do novo profissional na instituição, na qual fosse realizada uma avaliação de perfil em cursos de ambientação e socialização com a instituição por meio de dinâmicas de grupo e entrevistas para avaliar os conhecimentos, interesses, reações e atitudes dos servidores, da aplicação de testes psicológicos para identificar tendências, características e padrões de atitudes, considerando as características do cargo ou posto de trabalho em questão.

Para ENAP (2015), o estágio probatório não deve ser compreendido como uma mera exigência constitucional, como obstáculo burocrático superado pelo decorrer do tempo, mas sim como uma ferramenta efetiva de autodesenvolvimento, treinamento e inclusão do servidor no âmbito das instituições públicas, capaz de eliminar possíveis lacunas entre os requisitos desejados e aqueles aferidos no concurso público, uma vez que envolve o período em que ele é recebido na organização, conhece a equipe de trabalho, possui contato direto com suas funções e busca informações diversas para integrar-se e familiarizar-se com a instituição.

O texto da PEC n. 32/2020 altera o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, cuja redação original é “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988).

No inciso original é retirada a menção a cargo público, criando-se dois novos incisos: o II-A, relativo a investidura nos cargos com vínculo por prazo indeterminado; cuja aprovação agora depende além da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, como já exigia a redação original do inciso II, do cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência. O inciso II-B trata da investidura em cargo típico de Estado, tendo como diferença da redação do inciso II-A a exigência do vínculo de experiência possuir, no mínimo, dois anos (BRASIL, 2020).

De Souza (2021) observa que a PEC n. 32/2020 faz o estágio probatório ganhar nova denominação, agora chamado período de experiência; porém, o prazo é reconhecidamente menor que o anterior. Assim, o autor entende que esta reforma não traz nenhuma melhoria ou aperfeiçoamento no ingresso dos servidores em seu início de carreira, sendo mera ornamentação que dependerá de regulamentação efetiva, assim como poderia ocorrer no atual estágio probatório.

Porém, o autor considera como fragilidade esse período de experiência ser etapa para a investidura no cargo público, uma vez que como o candidato ainda não foi efetivado, ele ficará mais suscetível a pressões e arbítrios, o que poderá afetar sua atuação com autonomia, liberdade, impessoalidade e imparcialidade (DE SOUZA, 2021).

Oreiro (2020) acrescenta que a PEC n. 32/2020 possibilita que o candidato, mesmo desempenhando bem seu papel durante os dois anos de experiência, ainda possam ser dispensados. Isso poderá desmotivar uma grande quantidade de pessoas a ingressar no serviço público, dando menor competitividade e qualidade aos pleitos; para ilustrar a situação, o autor traz um exemplo hipotético:

Pensem na seguinte situação: determinada pessoa estuda para um concurso difícil por três anos até conseguir passar. Nesse concurso, são chamadas 100 pessoas para o

período de experiência. Passados os dois anos, 50 seriam admitidos e 50 dispensados. Esse aprovado passa os dois anos desempenhando de forma satisfatória seu papel, mas acaba ficando na posição 51, sendo dispensada – talvez até de forma injusta, por diferenças na subjetividade, no alinhamento ideológico e na severidade da avaliação das chefias. Ao final, seriam quatro anos num processo difícil e dispendioso, o qual resultará em apenas dois anos de experiência e novamente a procura por um emprego (OREIRO, 2020, p. 24).

Por fim, o autor considera a situação de um servidor em experiência estranha e confusa, uma vez que ainda não assumiu o cargo, não podendo, em tese, desempenhar as atividades legalmente atribuídas ao cargo em disputa e, conseqüentemente, ser devidamente avaliado. Além disso, pelo fato de somente parte dos candidatos será efetivada, haverá margem de pressão sobre esses pretendentes a servidores, ampliando a possibilidade de corrupção e desvios do interesse público (OREIRO, 2020).

Com base na pesquisa bibliográfica realizada sobre o instituto do estágio probatório, ele deve ser entendido como parte de uma política de gestão de pessoas da administração pública com vistas a integrar, socializar, desenvolver e qualificar seus servidores; sempre com objetivo preventivo, de desenvolvimento do indivíduo no ambiente de trabalho, buscando antecipar suas deficiências e dando menos ênfase ao aspecto punitivo; contribuindo assim, para a eficácia e eficiência da gestão do bem público. Logo, não é adequado transferir tal instituto para período anterior à admissão do servidor público, uma vez que estará descaracterizado das funções e potencialidades apontadas pela bibliografia, e tendo em vista os riscos identificados por Oreiro (2020) e De Souza (2021); além disso, assemelha-se bastante com o conceito de curso de formação, que já é realizado em concursos nos dias atuais, especialmente na área de segurança pública, cujo caráter é eminentemente eliminatório, divergindo dos objetivos do estágio probatório até hoje existente na administração pública federal.

Contudo, é importante destacar como relevante a introdução do vocábulo “no mínimo” quanto ao prazo do período de experiência, permitindo discricionariedade na definição desse prazo por parte da administração pública e seus órgãos de gestão de pessoas, levando em conta as características específicas das carreiras existentes no seu quadro de pessoal.

5.3 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

A Constituição Federal de 1988 previa apenas as hipóteses de demissão do servidor público em caso de crime contra a Administração, abandono do cargo, inassiduidade habitual, improbidade, insubordinação grave, dentre outros. A Ementa Constitucional nº 19 de 1998 estabelece o conceito e modalidades de avaliação do servidor, introduzindo o dispositivo legal de que o servidor público estável poderá perder o cargo por ineficiência, com a inclusão do inciso III em seu artigo 41: “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa” (BRASIL, 1988).

A lei complementar que regularia o processo de avaliação de desempenho não foi promulgada até os dias atuais. Houve a promulgação do Decreto n. 5.707/2006, que regulamentou a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto definiu que os resultados das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor necessitam ser complementares entre si (BRASIL, 2006).

Contudo, Woortmann (2012 apud ALMEIDA, 2016) identificou uma deficiência importante nesse decreto que regulamentava a Avaliação de Desempenho e Desenvolvimento dos servidores no país, pois o autor afirma que é amplamente conhecido que a demissão é um evento raro no setor público brasileiro, devido à falta de avaliações de desempenho eficazes; e o decreto não faz nenhuma menção quanto à relação entre as avaliações de desempenho, desempenhos deficientes, procedimentos disciplinares e demissão.

Apesar disso, Armstrong (2009 apud ALMEIDA, 2016) entende que a avaliação de desempenho é de suma relevância quando utilizada para fundamentar um processo administrativo que conclua pela demissão de um servidor; devendo tal processo ser inquestionavelmente justo, objetivo e transparente para garantir segurança jurídica ao ato administrativo.

Contudo, para Nassuno (1998), o sistema de avaliação de desempenho no Brasil não oferece estas condições, particularmente quando considerada a questão da legitimidade social da avaliação e da meritocracia no país, uma vez que as organizações não são punidas por mau desempenho, e a baixa produtividade pode estar associada ao fato de que todos os servidores possuem garantias e são promovidos por tempo de serviço, não por produtividade.

A autora entende que apesar de existirem aspectos que não estão sob o controle do servidor e podem influenciar em seu desempenho, o seu perfil e motivação devem ser julgados. No entanto, existe no Brasil uma dificuldade cultural de responsabilização individual, sendo tudo justificado pelo ambiente, porque há uma resistência dos gestores em exercerem o papel de líderes e juízes e, conseqüentemente, todos são avaliados positivamente, ou seja, ninguém é avaliado (NASSUNO, 1998).

Para Barbosa (1996), a crítica aos instrumentos ou a má preparação dos avaliadores baseia-se na suposição de que exista uma realidade concreta, na qual os instrumentos e avaliadores deveriam ser hábeis para captá-la objetivamente; impulsionando a busca por um sistema de avaliação ideal, que consiga neutralizar a subjetividade do avaliador; porém, a autora observa que os novos sistemas criados sempre apresentam os mesmos problemas dos anteriores - apesar de instituírem um aparato formal e jurídico, que organize um sistema meritocrático para o serviço público, a leitura da realidade empírica demonstra que relações pessoais, de parentesco, de posição social e de antiguidade são usadas, lado a lado, com princípios meritocráticos, na colocação de pessoas na estrutura social. Quanto a essa questão cultural, a autora destaca a resistência que há no país para com meritocracia, abrangendo os aspectos do personalismo (dimensões afetivas) e do clientelismo.

Alcadipani e Crubellate (2003) ensinam que os instrumentos, métodos e práticas para gerir o desempenho do serviço público brasileiro, e por conseqüência, das pessoas que o compõe, colecionam insucessos históricos por não apresentarem efetividade nem representarem ganhos reais ao serviço público no país, ao ponto de tornar-se uma prática subutilizada pelos servidores e gestores. Isso se deve ao fato da harmonia com a cultura organizacional ser considerada uma das principais variáveis responsáveis pelo êxito do processo de avaliação de desempenho nas organizações brasileiras, e estas possuem uma forte cultura paternalista, bem como uma tendência a evitar o conflito entre líderes e liderados – fazendo com que haja uma tendência dos instrumentos de avaliação serem neutralizados pelos elementos culturais.

Além de tais aspectos culturais e históricos, Bergue (2014) entende o modelo que sustenta o processo de avaliação como uma questão determinante no contexto do serviço público, sendo necessário incorporar outras visões diferentes das convencionalmente adotadas pela literatura gerencial e incorporar a dimensão cultural, ponderando sobre as possibilidades de geração de soluções coerentes com o serviço público, suas especificidades de organização

do trabalho, com o intuito de aperfeiçoar o serviço público. Sendo, portanto, inconcebível para o autor tratar a avaliação de desempenho como um instrumento para fins individuais somente (promoções, gratificações, etc.).

Segundo Pagès et al. (2008), a avaliação de desempenho individual possibilita que o trabalhador realize a expressão pessoal de suas reivindicações, angústias e de seus planos na organização, sem que isso seja exposto para os outros trabalhadores. Desse modo, ao levar em consideração as reivindicações individuais, a organização evita e reduz as reivindicações coletivas, levando à individuação por parte dos trabalhadores, incutindo nos mesmos a ideia de que sucesso pessoal é mais valorizado que a solidariedade.

Com a avaliação de desempenho individual tornando-se indispensável para a mudança de nível do trabalhador, a organização reforça a individuação, aumenta a combatividade e consequentemente a produtividade; levando a uma valorização da ascensão individual em detrimento da coletiva. O nível, como sistema de codificação, tem por objetivo servir de estímulo e de referência para o desenvolvimento da ambição. Assim, o trabalhador acredita que ao executar bem o trabalho, atingindo seus objetivos, é possível mudar de nível. Dessa forma, os autores veem como positivo o fato de a promoção não estar condicionada à boa vontade de uma chefia compreensiva, mas de um grau que torna a avaliação objetiva. O trabalhador é, então, visto por meio de notas e médias que o caracterizam conforme seu desempenho na organização (PAGES et al., 2008).

Siqueira e Mendes (2009) criticam a orientação gerencialista, o estímulo a competitividade e ao individualismo, incompatíveis com o setor público, e o foco nas atividades, e não nas pessoas - resultando em uma obsessão por produtividade, em pressão e não em diálogo. Para os autores há a necessidade de espaço para criatividade na avaliação periódica de desempenho, retirando-se parte dos servidores da apatia em que se encontram, estabelecendo metas participativas, com incentivos materiais e simbólicos, que proporcionem sentido ao trabalho que executam, levando em conta a função social exercida pelo servidor e a capacidade de suas ações promoverem o bem comum.

No tocante à busca pela objetividade na avaliação para torná-la mais eficaz, Uchoa et al. (2011), em pesquisa realizada em uma organização pública, identificaram o receio dos chefes em desmotivar subordinados ao agir com rigor na avaliação e de uma possível repercussão de que o setor não é um bom local para trabalhar. Nesse sentido, a preparação do

avaliador é sobretudo importante para o êxito do processo, pois “[...] um avaliador de desempenho mal informado e despreparado tem medo de atribuir notas muito baixas a seus subordinados, temendo prejudicá-los [...] e comprometer-se futuramente” (BERGAMINI; BERALDO, 1988, p. 176).

De acordo com Odelius (2000), dificilmente os gestores têm condição de observar o comportamento de seus empregados durante toda rotina de trabalho. Assim, a autora destaca que é preciso evitar que o dia da avaliação seja um momento isolado das rotinas e práticas de gestão continuadas, sob pena dos seus resultados serem pouco significativos ou, em casos críticos, gerar sentimentos de insatisfação e injustiça nas equipes de trabalho.

Por isso, Uchoa et al. (2011) perceberam a necessidade de aprofundamento de treinamentos e de uma formação mais aprofundada em gestão para os avaliadores; para eles, a falta de técnica percebida, poderia ser suprida pelo uso de indicadores de desempenho, nos quais haja uma definição precisa de objetivos, metas setoriais e individuais; uma vez que o componente de subjetividade da avaliação é substituído pelo grau de alcance das metas estabelecidas.

A ENAP (2000, pp. 9-10) identificou problemas comuns que dificultam a operacionalização dos sistemas de avaliação de desempenho na administração pública federal, que via de regra, devem estar integrados as demais políticas de gestão de pessoas, são eles:

- a) Uso de fatores comportamentais para avaliação, sem haver conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;
- b) Definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- c) A falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores, ou a utilização de metodologias complexas, difíceis de serem compreendidas;
- d) Falha no desenvolvimento de sistemas que utilizem critérios de avaliação, que dependam de variáveis relacionadas apenas ao desempenho dos empregados nos postos de trabalho, e ao contexto no qual os comportamentos a serem julgados ocorrem;
- e) Medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitiva;
- f) Não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- g) Falta de informações que subsidiem programas de desenvolvimento
- h) Dificuldades culturais e gerenciais associadas a uma avaliação em geral;
- i) Avaliação baseada somente em julgamento da chefia;
- j) Falta de preparo de avaliadores e de avaliados, dentre outros.

Já Krumm (2013) relata como erros e problemas na prática da avaliação de desempenho, de uma forma geral, tanto no setor público como privado: a) Erros de halo: o conhecimento de um traço ou comportamento influi na avaliação de outros traços ou comportamentos, podendo resultar em avaliações incorretas (positivas ou negativas); b) Erros de leniência e severidade: observa-se que quando as avaliações são usadas para fins administrativos são mais brandas que quando utilizadas fins de desenvolvimento; c) Erros de tendência central: todas as avaliações são agrupadas em torno do ponto médio da escala; d) Erros de contraste e semelhança: as pessoas são avaliadas negativamente se seus comportamentos se distanciarem daqueles que o avaliador desempenharia, independentemente dos resultados obtidos, e positivamente, por semelhança com o avaliador; e e) Erros de recenticidade: o avaliador atribui maior peso ao desempenho recente, não avaliando uniformemente todo o período.

A avaliação de desempenho é atividade complexa, que envolve múltiplos fatores e dimensões, devendo ser realizada por meio de instrumentos construídos criteriosamente, assim como aplicados e manuseados por pessoas qualificadas. A avaliação de desempenho precisa ser entendida como ferramenta fundamental para as organizações, fornecendo de um lado subsídios necessários à Gestão de Pessoas e de outro explicitando, para o próprio profissional, como está caminhando seu próprio desenvolvimento, no tocante às suas competências e também ao alcance das metas a ele atribuídas (LOTTA, 2002).

O processo de avaliação de desempenho deve operar como um efetivo instrumento de gerência de recursos humanos, tendo como objetivo principal identificar qualidades e eventuais deficiências do indivíduo, visando potencializar as primeiras e minimizar as últimas; adequando cada pessoa à atividade que melhor se conecte a seus talentos e aptidões, atingindo melhores resultados e motivando-a. Os mecanismos de avaliação de desempenho devem ser utilizados para ajudar a descobrir e explorar a verdadeira vocação do indivíduo – o que é extremamente importante na administração pública, uma vez que na falta de estímulos financeiros, é essencial que o indivíduo sintá-se bem fazendo aquilo que gosta e recebendo o retorno em relação a seu desempenho (SOUZA, 2002).

Assim, Souza (2002) lista quatro princípios básicos para um bom sistema de avaliação de desempenho no setor público: 1. Oferecer subsídios às organizações para que sejam obtidos melhores resultados e identificados os pontos vulneráveis; 2. Dar retorno ao empregado sobre suas atividades, ressaltando qualidades e oportunidades; além de identificar

e buscar corrigir eventuais causas de um desempenho deficitário; 3. Detectar necessidades de treinamento e desenvolvimento, inclusive no tocante a mudanças de cargos, atividades e/ou ascensão funcional do servidor; e 4. Estreitar laços entre superiores e subordinados, através de sugestões e críticas em ambos os níveis.

A avaliação de desempenho na administração pública tem o intuito de maximizar o resultado organizacional agregado, necessitando para tanto de informações qualitativas e quantitativas envolvendo as condições de atuação individual dos servidores e sua interação com o grupo de trabalho, por meio de instrumentos claros e flexíveis de avaliação, tendo em vista as dificuldades e especificidades dos aspectos envolvendo a mensuração de desempenho nos mais diversos órgãos públicos (BERGUE, 2010).

Continua o autor afirmando que a criação e implementação de mecanismos de avaliação de desempenho capazes de evidenciar disfunções e também potencialidades das pessoas disponíveis na organização pública, e assim tornar as informações confiáveis ao processo de gestão, é dever da administração pública - especialmente na atual conjuntura, em que se destacam cada vez mais níveis de exigência por qualidade nos serviços públicos e a eficiência da gestão de pessoas passa a possuir e assumir posição de maior destaque. (BERGUE, 2010).

Avaliar o desempenho deve constituir-se em uma estratégia de gestão, consubstanciando-se em fundamentos para a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua capazes de subsidiar a gestão de pessoas na administração pública - auxiliando na construção do perfil profissional de concursos públicos; agilizando o processo de recrutamento e seleção interna; otimizando os critérios de lotação e de movimentação de pessoal; permitindo a definição de critérios claros para as iniciativas de avaliação de servidores, de estruturação de planos de desenvolvimento pessoal e profissional e de remuneração. Resumindo essa visão de Balassiano e Salles (2005, p.6), a avaliação de desempenho “deve ser uma ação integradora das estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro”.

A avaliação de desempenho aplicada na administração pública federal contribui para o desenvolvimento dos servidores e colabora para o cumprimento das políticas de excelência e de inovação para o serviço público. Para tanto, a qualidade do serviço público precisa se adequar às exigências da clientela atendida por esses serviços prestados requerendo melhor desempenho de seus servidores públicos. Nesse sentido, a avaliação de desempenho busca

reconhecer o desempenho alcançado com base nas competências dos recursos humanos disponíveis na organização e seus resultados devem subsidiar os demais Departamentos organizacionais fomentando os programas de treinamento, capacitação e seleção de pessoas, além da formulação de políticas de promoção, remuneração e definição de carreiras (PECI et al., 2008).

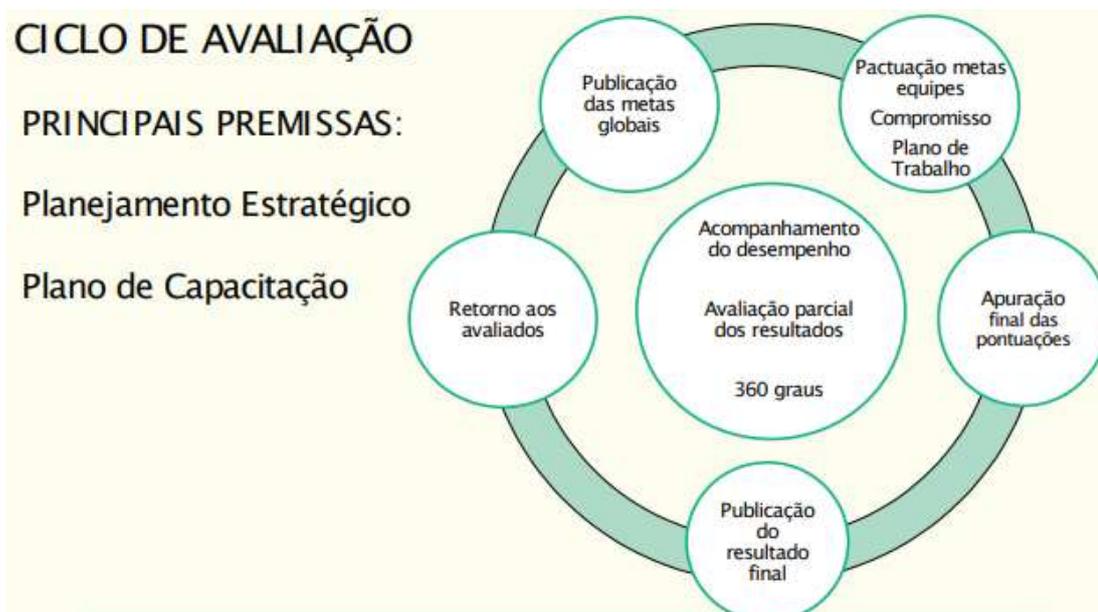
Assim, a avaliação de desempenho apresenta como foco principal a análise e o acompanhamento da forma como o servidor atua em suas atividades e os objetivos alcançados. Tem o intuito de adquirir um diagnóstico dos fatores que favorecem ou dificultam o alcance dos resultados e, através deste, criar planos de ação para atingir as metas estabelecidas e valorizá-las, bem como recompensar a atuação profissional (ENAP, 2003).

O processo de avaliação de desempenho está em constante aprimoramento: inicialmente as avaliações eram predominantemente realizadas pelas chefias imediatas; depois, passou-se a aceitar o diálogo entre as partes (chefia e avaliado); e atualmente, ampliou-se o escopo dos atores, no que é conhecido como avaliação de 360°, ou seja, a avaliação do empregado por clientes, pares, chefe e subordinados (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001)

Neste sentido, a Lei n. 11.784/2008, que dispõe sobre a reestruturação de planos de Cargos do Poder Executivo Federal, reservou um capítulo para tratar da avaliação de desempenho dos servidores, com o objetivo de buscar a melhoria da qualificação dos servidores e subsidiar a política de gestão de pessoas em termos da capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimento de pessoal. A avaliação de desempenho dos servidores visa alinhar os processos de trabalho com a missão e com os objetivos estratégicos da instituição, buscando vincular a atuação do servidor e das equipes com o alcance das metas institucionais, além de subsidiar o desenvolvimento de programas de capacitação, por meio da identificação de necessidades de aprendizagem e do incentivo ao aperfeiçoamento profissional, visando ampliar a qualificação dos servidores. (BRASIL, 2008)

Além disso, a lei definiu que as metas de desempenho individual devem ser definidas por critérios objetivos, compondo o plano de trabalho do setor e estabelecidas de comum acordo entre o servidor, a chefia e a equipe de trabalho, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 2 – Sistemática de avaliação de desempenho após Lei 11.784/2008



Fonte: BRASIL (2009, p. 62)

O Decreto 7.133/2010 regulamentou a Lei 11.784/2008 e definiu o conceito de avaliação de desempenho, em seu art. 2º, inciso I: “monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e de carreiras abrangidos pelo art. 1º, tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades”. Com esse decreto, Velasco e Silva (2011, p. 14), entendem que desponta uma nova sistemática, baseada em princípios democráticos:

A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a possibilidade de o servidor organizar-se e fazer-se representar por seus pares, mote preliminar da democracia. Dessa forma, as principais ferramentas de gestão participativa contidas na sistemática são: a avaliação 360º, a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho.

Apesar das mudanças previstas na legislação, a prática do processo de avaliação de desempenho na administração pública federal tem permanecido com os problemas identificados anteriormente pela doutrina. Assim Martins (2018, p. 110-111), em pesquisa realizada no Instituto Federal do Ceará (IFCE) chegou às seguintes conclusões:

Sobre a descrição que os servidores técnico-administrativos realizaram do processo de avaliação de desempenho (PAD) do IFCE, dentre as falas que continham juízos de valor, não se identificou nenhuma positiva, enquanto há ocorrência de 15 relatos que denunciam vícios (descompromisso do avaliador e processo injusto) do processo de avaliação. Assim, o que sugerem as categorias de análise é que os servidores

consideram a experiência de avaliação de desempenho no IFCE negativa, eivada de vícios, burocrática e fechada, uma vez que não há divulgação dos resultados. Quanto aos gestores, a maior concentração das falas diz respeito a caracteres formais da avaliação (quem avalia, formulário, resultados e responsabilidade pela avaliação).

(...) O objetivo do PAD que mais transparece aos servidores é o da aferição de mérito para progressão, enquanto o que menos foi apontado diz respeito à melhoria dos processos de trabalho. Para os gestores de pessoas, o principal objetivo do PAD do IFCE é igualmente a aferição do mérito para progressão. Assim, conclui-se que tanto para servidores quanto para os gestores, o objetivo maior da avaliação é a progressão, o que corrobora os achados da literatura pesquisada. Quanto aos vícios do processo avaliativo, os servidores indicam a ênfase no preenchimento dos formulários, enquanto para os gestores a avaliação é ímproba, não havendo distinções entre os trabalhadores.

(...) Igualmente, a falta de feedback sistemático e formalizado só vem a contribuir com a visão apresentada da avaliação de desempenho como um sistema fechado, misterioso, já que não se dá ao avaliado a oportunidade de discutir e compreender suas notas. Por isso também que apareceram significativamente sugestões de melhorias do PAD do IFCE relacionadas à democratização dos processos, por parte dos servidores.

Na perspectiva da maior parcela dos servidores, o próprio servidor avaliado é o responsável pela operacionalização do PAD em seu campus. Enquanto mais da metade dos gestores afirma que essa operacionalização se dá através do setor de gestão de pessoas. Esse paradoxo se confirma ao longo das análises, de sorte que no campo de sugestões, aparecem, na fala dos servidores, ocorrências no sentido de informar que a responsabilidade pela condução do PAD não deveria ser do servidor avaliado.

Existe certo abandono das funções de desenvolvimento profissional que se opera com a avaliação de desempenho no serviço público. O que parece é que se todos sabem que o objetivo é apenas a progressão, deixam nas mãos do servidor que receberá o aumento salarial a responsabilidade pelo processo, tornando-o não profissional e mais suscetível aos vícios.

Nesse sentido, Medeiros (2019) identifica que variados estudos dão suporte teórico e empírico para o entendimento de que, no serviço público brasileiro, existem ainda muitos entraves a serem superados na implantação da avaliação de desempenho para que possa atingir resultados efetivos e palpáveis na prestação de serviços públicos de qualidade demandados pelos mais variados segmentos da sociedade. E conclui:

Contudo, constata-se que a avaliação de desempenho, apesar dos aspectos positivos que introduziu ao longo dos anos, acabou por ser utilizada, na maioria das instituições, como simples instrumento de obrigação burocrática, não introduzindo as mudanças necessárias à prática de uma cultura de meritocracia, com base na gestão do desempenho e na obtenção de resultados efetivos (MEDEIROS, 2019, p. 41).

A reforma administrativa do Governo Bolsonaro, formalizada por meio da PEC n. 32/2020, no tocante a avaliação periódica de desempenho do servidor público, disposta na CF/88 em seu art. 41, § 4º, III, deixa apenas de exigir Lei Complementar para regulamentar a hipótese de perda do cargo por desempenho insatisfatório do servidor, sendo que atuais servidores estáveis serão avaliados por de acordo com regulamentações em lei ordinária

simples, modificadas mais facilmente, gerando instabilidade e variações potencialmente grandes a cada governo (OREIRO, 2020).

No § 8º do art. 37 da CF/88, que trata da ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, houve a inclusão do inciso VIII “o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato” como elemento que terá que ser disposto em lei ordinária simples (BRASIL, 2020).

Ainda acrescenta o Art. 41-A, com a seguinte redação: “A lei disporá sobre: I - a gestão de desempenho; e II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos” (BRASIL, 2020). Dessa forma, Oreiro (2020), considera que reforma acaba sendo vazia, uma vez que deixa para regulamentar o essencial posteriormente.

Nesse sentido, De Souza (2021, p.52):

A ausência de um regime de incentivo do servidor aliada à inexistência, na prática, de responsabilização parecem ser os verdadeiros problemas da Administração Pública. Mas para se solucionar tal ponto seria mais de que suficiente a edição de leis, não sendo necessária uma emenda à Constituição, é ver: a avaliação periódica de desempenho já tem previsão, mas aguarda, até hoje a edição de lei complementar.

Pelo que foi exposto a partir da presente pesquisa bibliográfica é possível entender que a avaliação periódica de desempenho é um tema bastante complexo e de suma importância para o desenvolvimento e aprimoramento da gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, bem como constituindo-se pré-requisito básico e essencial para um melhor resultado da administração pública de uma forma geral em nosso país. Portanto, o tema deveria ser tratado com prioridade e seriedade com o intuito de estabelecer os fatores que efetivamente devam ser levados em conta para uma avaliação efetiva que busque, não somente premiar ou punir, mas identificar características de cada indivíduo e utilizá-las para obter o maior nível de satisfação e desempenho possíveis.

A lei que definirá tais fatores e parâmetros deve ser genérica, permitindo discricionariedade dos órgãos da administração pública federal para alinhar o desempenho e aptidão do servidor com os setores e metas desses órgãos, a partir de um núcleo estratégico por esta lei definido, que deve garantir segurança e impessoalidade para os avaliadores e avaliados. Esse núcleo estratégico definido pela lei geral deve ser capaz de impulsionar uma

mudança de perspectiva no tocante às avaliações de desempenho, devendo ser consideradas práticas gerenciais de gestão de pessoas, com capacidade de diferenciar o desempenho dos servidores e subsidiar as ações de desenvolvimento profissional dos mesmos, em prol de uma maior qualidade de vida do servidor.

Portanto, o trato do instituto da avaliação periódica de desempenho por meio de lei ordinária simples é temerário não apenas pela instabilidade causada pela maior facilidade de sua modificação, como levantado por Oreiro (2020), mas também pela maior facilidade da desconfiguração do instituto em si por interesses políticos e econômicos que busquem enfraquecer a independência e a autonomia dos servidores, aproximando a avaliação periódica de desempenho do processo administrativo disciplinar, cuja finalidade principal é punitiva. Desta feita, finaliza-se a discussão desse tema com a reflexão de Suzuki e Gabbi (2006, p. 6):

Considerar a avaliação de desempenho a partir de uma perspectiva mais de aprendizado do que de punição não significa tolerar o mau desempenho. Significa reconhecer que o setor público possui características que dificultam a utilização da avaliação de desempenho com a mesma objetividade e aplicabilidade do setor privado. Não dispõe, por exemplo, da mesma flexibilidade na gestão de recursos humanos que o setor privado. Além disso, a administração pública não possui um único objetivo (no setor privado, o lucro), mas uma miríade de objetivos tangíveis e intangíveis mais difíceis de serem operacionalizados, como cidadania e equidade.

5.4 REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

A Constituição de 1988 mencionava em sua redação original ora o termo remuneração, ora o termo vencimentos para referir-se à contribuição pecuniária paga aos servidores públicos pelas entidades da Administração Pública; não falava-se em subsídios para nenhuma categoria de agente público, seja para os agentes políticos, seja para os servidores públicos (DI PIETRO, 2019).

A regra que prevalecia em todos os níveis da administração pública era de que a remuneração dos servidores públicos compunha-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias (DI PIETRO, 2019).

Carvalho Filho (2020) considera esse sistema remuneratório do serviço público como um dos pontos mais confusos do regime estatutário, estabelecido pela Lei nº 8.112/90: “O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1323).

Carvalho Filho (2020) ensina que a remuneração consiste na importância correspondente ao cargo ou ao emprego do servidor, a qual podem, ou não, ser acrescidas outras parcelas. O vencimento é essa retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, podendo ser denominado vencimento-base ou vencimento-padrão e se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado

As outras parcelas pecuniárias que podem ser acrescidas ao vencimento-base em decorrência de fatos previamente estabelecidos na norma jurídica pertinente são as vantagens pecuniárias. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc. (CARVALHO FILHO, 2020).

Dependendo do estatuto funcional, outras vantagens podem ser previstas, como é o caso de abonos, prêmios, verbas de representação, parcelas compensatórias, direito pessoal e outras da mesma natureza. Além delas, existem parcelas que servem para compensar gastos efetuados pelo servidor: o auxílio-transporte, a ajuda de custo para mudança, o auxílio-alimentação, as diárias e outras vantagens similares (CARVALHO FILHO, 2020).

A Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe modificações significativas no sistema remuneratório dos servidores públicos: excluiu do artigo 39 o princípio da isonomia de vencimentos; e introduziu, ao lado do regime remuneratório anterior, o regime de subsídios para determinadas categorias de agentes públicos - em que a retribuição corresponde ao subsídio é constituída por uma parcela única, excluindo a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis (DI PIETRO, 2019).

Di Pietro (2019) lista os agentes públicos que são obrigatoriamente remunerados por subsídios; são eles: a) membro de Poder (o que compreende os membros do Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estados e Municípios), o detentor de mandato eletivo (já alcançado pela expressão membro de Poder), Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais; b) os membros do Ministério Público; c) os integrantes da Advocacia-Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos; d) os Ministros do Tribunal de Contas da União; e e) os servidores públicos policiais. Além desses, poderão, facultativamente, ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º da CF/88, o que constituirá opção para o legislador de cada uma das esferas de governo.

A Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu a ideia de subsídio no § 4º do artigo 39, que o prevê como “parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI” (BRASIL, 1988). Com isso, ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas legais que prevejam vantagens pecuniárias como parte da remuneração, incluídos aí os ocupantes de cargos de chefia, direção, assessoramento e os cargos em comissão, bem como em relação aos vários níveis de cada carreira abrangida pelo sistema de subsídio (DI PIETRO, 2019).

Cabe destacar que o servidor remunerado por subsídio ocupante de cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias. Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo (DI PIETRO, 2019).

Contudo, a autora (2019) aponta que o regime de subsídios vem sendo implantado muito lentamente, de modo que a inovação permanece com aplicação limitada a algumas categorias de agentes políticos. Para Carvalho (2011), isso se deve à estruturação dos cargos/carreiras da administração pública, ocorrida desde antes da promulgação da CF/88, na qual várias leis e decretos criaram carreiras de modo casuístico, com o intuito de proporcionar melhorias remuneratórias discricionárias e dispersas, geralmente à base de gratificações

incorporadas aos salários, o que resultou na criação de “pseudocarreiras” e na ampliação do leque remuneratório no Executivo federal.

Segundo Carrachás e Schikmann (2005, p. 50 apud CARVALHO, 2011), nesse processo houve a “(...) proliferação desordenada de múltiplas situações em que se perdeu o fio condutor, sem qualquer sistematização, e em que cada “plano de carreiras e cargos” pode parecer fruto de circunstâncias diversas, (...) arrastando, inevitavelmente, incoerência, descaracterização e discricionariedade”. Assim, com o legado de tal processo, chegou-se à situação atual em que existem múltiplas situações relativas aos cargos e carreiras, sem um eixo norteador que os vincule entre si e estabeleça critérios hierárquicos mais consistentes. Os cargos/carreiras resultam de circunstâncias diversas, notadamente associadas a capacidade e poder de barganha das categorias, sem vínculo maior com uma política mais consistente de gestão de pessoas (CARRACHÁS; SCHIKMANN, 2005 apud CARVALHO, 2011).

Outra consequência dessa estruturação desordenada dos cargos/carreiras é a rotatividade dos servidores entre as diversas carreiras do Serviço Público. Nas palavras de DOS SANTOS (2008, p. 3):

A opção dos últimos governos por incentivar o ingresso em cargos amplos e generalistas trouxe aos quadros da Administração um número considerável de profissionais que buscam estabilidade financeira, muito mais que identificação com suas atividades e, desafortunadamente, com baixa noção de espírito público. Por essa razão, e pela falta de vocação para o exercício da função pública, nota-se atualmente uma nociva rotatividade dos servidores entre as diversas carreiras do Serviço Público em busca de outras compensações de cunho financeiro. Esse turnover ocorre, de maneira substancial, como consequência da disparidade salarial e da busca independente por cargos de chefia e direção.

Para o autor, essa rotatividade está diretamente relacionada com a remuneração dos servidores públicos e pela existência de um descompasso entre os salários da iniciativa privada e as remunerações dos servidores públicos - ao considerar essa correlação, os cargos público de nível auxiliar e intermediário superam os de mercado, enquanto que os de nível superior estão ligeiramente abaixo dos equivalentes no setor privado. Porém, a rotatividade ocorre em sua grande maioria dentro da própria administração pública - a disparidade entre os cargos de mesmo nível tem promovido transferências entre cargos e carreiras, especialmente por conta da inferioridade salarial que se encontra o Poder Executivo Federal, em especial em relação aos demais poderes e ao Ministério Público. Tal situação gera problemas na condução

das políticas de gestão de pessoas e nos esforços de capacitação em órgãos que possuem carreiras recém-estruturadas ou com salários abaixo da média (DOS SANTOS, 2008).

Pavão (2011) corrobora a importância em se reduzir as distorções remuneratórias dentro da administração pública, tendo em vista que um contexto de desigualdade remuneratória propicia efeitos contraditórios nos aspectos comportamentais dos servidores, especialmente quanto a autoestima e o comprometimento afetivo. Assim, caso as políticas remuneratórias praticadas no serviço público promovam uma remuneração excessiva para um grupo de funcionários, podem isoladamente gerar efeitos positivos na autoestima e no comprometimento afetivo desses trabalhadores. Porém, caso estas políticas também favoreçam a existência de grupos mal remunerados, os indivíduos nesta situação tenderão a ajustar seus comportamentos para minimizar os efeitos de iniquidade - reduzindo sua autoestima e comprometimento proporcionalmente à insatisfação em relação às suas condições salariais.

Segundo o relatório da OCDE (2010, p. 14) sobre avaliação da gestão de recursos humanos no Brasil, as decisões sobre remuneração ainda não estão firmemente baseadas numa visão estratégica de salários e benefícios. O documento aponta que já houve melhorias nos últimos anos, mas “negociações sucessivas e adaptações das remunerações por grupos de trabalhadores com diferentes poderes de lobby continuam a produzir custos desnecessários, opacidade e complexidade no sistema de remuneração”; assim, mesmo após a redução da desigualdade ocorrida em décadas recentes, os cargos de gestão da administração pública brasileira ainda ganham cinco vezes mais que as posições mais baixas.

Além disso, a OCDE (2005, apud ARMOND, 2017) identificou que, nos últimos 20 anos, a maioria dos servidores públicos de seus países membros foram pagos com base em tabelas de vencimentos de serviço incremental, nas quais somente as promoções eram utilizadas como forma de incentivos; servindo também como uma forma de garantir a independência do serviço público no que diz respeito à sua capacidade de servir aos governos de diferentes orientações políticas. Porém, pressões socioeconômicas fizeram com que as organizações públicas utilizassem práticas gerencialistas, com o uso de ferramentas de gestão advindas do setor privado, como definição de metas e sistemas de recompensas para os funcionários.

Nesse sentido, Pacheco (2010) afirma que o governo federal, no final da década de 1990, generalizou-se a implementação de remuneração variável na forma de gratificações por desempenho acrescidas ao salário mensal na administração pública federal, contudo sem o avanço de outras medidas que subsidiassem o sistema, como a contratualização de resultados. Essa gratificação por desempenho, além de possibilitar a concessão de aumentos diferenciados, permitiu a desvinculação da remuneração entre ativos e inativos, concedendo-se aumentos maiores aos ativos.

A OCDE (2005, apud ARMOND, 2017) apresenta como razões para implementar o pagamento por desempenho: aumentar a motivação individual e responsabilização dos funcionários públicos, a fim de melhorar o desempenho; bem como facilitar o recrutamento e a retenção de profissionais qualificados, já que o pagamento é variável e individualizado - sendo um sinal de mudança para os funcionários públicos e uma maneira de indicar aos cidadãos que o desempenho é regularmente avaliado na administração pública.

No entanto, Assis e Neto (2011) identificam que apesar de um otimismo generalizado quanto ao potencial dessas iniciativas, a literatura mostra que sistemas de remuneração variável no setor público no exterior fracassam ou têm sucesso muito limitado. Os autores trazem em seu trabalho as conclusões de diversos autores, podendo-se usar como exemplo o trabalho de Perry, Engbergs e Jun que analisaram as conclusões de 57 estudos publicados entre 1977 e 2008 sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países - dentre as constatações, foi destacado que “a remuneração variável por desempenho no setor público falha em sua promessa, pois não se apresenta como um incentivo para a maioria dos colaboradores” (PERRY et al., 2009, p. 43 apud ASSIS; NETO, 2011, pp. 589-590).

Também o trabalho de Burgess e Ratto (2003 apud ASSIS; NETO, 2011) aponta que alguns tipos de tarefas no setor público são particularmente difíceis de serem mensuradas e recompensadas. Isso ocorre por duas razões: 1) na administração pública, parte dos servidores é tomadora de decisão em diversas atividades, tais como as dos policiais, fiscais tributários e assistentes sociais; e 2) os servidores trabalham para organizações que não têm uma meta única, clara e evidente; além de trabalham para *stakeholders* (cidadãos, lideranças políticas, altas lideranças da burocracia, gerência intermediária da burocracia), cada um deles interessado em apenas alguns aspectos dos resultados e, ainda, por vezes, seus interesses não estão alinhados. .

Assis e Reis Neto (2011) apontam no Brasil dois marcos recentes da adoção dos sistemas de remuneração variável na administração pública nacional: as experiências desenvolvidas pelo governo federal a partir de 2003 e as iniciativas dos governos estaduais, sendo que o primeiro focou mais na concessão de gratificações atreladas a desempenho, e o segundo, nas bonificações periódicas.

Pacheco (2010) alerta que a maior parte das gratificações variáveis tende a ser, na verdade, prenúncio de simples aumento salarial, acabando simplesmente incorporadas ao salário; evidenciando um prognóstico sombrio para experiências de remuneração variável no setor público brasileiro. Como exemplo, no governo Lula os valores variáveis foram aumentados significativamente, passando a representar, em muitos casos, valores entre 22% e 94% das tabelas salariais; porém, pressões corporativas fizeram com que a parcela variável fosse integralmente incorporada ao salário fixo e estendida aos inativos (PACHECO, 2010).

Além disso Pacheco (2010) identifica no Brasil uma tendência para supervalorizar os resultados para a sociedade, como se eles representassem a mais moderna face da gestão por resultados no serviço público. Contudo, restringir-se a esses resultados traz sérias limitações, uma vez que determinado serviço público pode demorar muito tempo para manifestar o resultado de suas ações para a sociedade, bem como são influenciados por diversos fatores - por exemplo, a melhoria das condições de saúde da população não depende somente do número de atendimentos preventivos, mas também do saneamento básico, da educação e de uma série de outros fatores. Embora a mensuração desses resultados para a sociedade seja importante e necessária para uma série de objetivos, a autora entende que a utilização deles para sistemas de remuneração variável deve ser bastante reduzida.

Por outro lado, Marques (2015) lembra que o senso comum da sociedade brasileira é considerar o trabalho da administração pública como marcado pelo baixo desempenho, pouca dedicação, falta de criatividade e de flexibilidade. Assim,

Um dos desafios do Estado na atualidade é superar essa visão ainda presente no imaginário popular e direcioná-la para as verdadeiras qualidades e valores do servidor público. Atualmente, a administração pública brasileira se esforça na direção da profissionalização e modernização.

O objetivo desse esforço é melhorar a gestão e, conseqüentemente, prestar melhores serviços à sociedade. Há um empenho geral para regulamentação de carreiras, renovação dos quadros e profissionalização, o qual pode ser percebido em âmbito federal, estadual e municipal. Todas essas iniciativas podem ajudar a melhorar a imagem do serviço público e autoestima dos que nele trabalham. A expectativa é de que, em decorrência, os estereótipos negativos tornem-se gradualmente coisa do passado (MARQUES, 2015, p.33).

Corrêa et. al (2020) apontam que o serviço público federal brasileiro é caracterizado pela presença de múltiplas carreiras, nas quais as responsabilidades são comparáveis, mas há larga disparidade salarial. Dessa forma, servidores públicos com atividades e responsabilidades profissionais similares, mas que fazem parte de carreiras distintas, acabam recebendo salários diferenciados. Essa situação oferece incentivos para que servidores públicos tentem passar em concursos para carreiras que pagam melhor.

Balassiano (2008 apud RIBEIRO, 2011) entende que essa pretendida flexibilização da alocação dos recursos humanos do setor público não vem atingindo os efeitos desejados. Para ele, “há que se avaliar os reais motivos que levam os talentos a mudarem de cargos e carreiras da forma que vem ocorrendo. Sem uma resposta concreta para essa pergunta, ações bem intencionadas podem se transformar em verdadeiras falácias com consequências nefastas e custosas para o setor público” (BALASSIANO 2008, p.4 apud RIBEIRO, 2011).

Almeida (2004) destaca que, apesar do grande fluxo de pessoas que buscam um emprego no setor público, a administração pública vem enfrentando o desafio de conter a saída de seus funcionários. Essa evasão faz com que áreas que deveriam ser supridas pelo concurso público voltem a ficar desfalcadas.

Embora o trabalho no setor público seja intrinsecamente mais recompensador e o desempenho seria menos sensível a fatores motivacionais financeiros do que no setor privado, a questão remuneratória, quando muito discrepante, pode ser um fator decisivo na escolha da carreira pública a seguir, assim como aquela em que se deseja permanecer (KLEIN; MASCARENHAS, 2014).

Para Nunes e Lins (2009), mesmo vivenciando relações menos instáveis de trabalho, os servidores públicos estão expostos a uma política de desvalorização do sujeito, por meio do achatamento dos salários e da deterioração das condições de trabalho, evidenciadas na diminuição da quantidade e da qualidade dos materiais de consumo, da manutenção e aquisição de equipamentos. Tal desvalorização, somada ao engessamento dos cargos, têm levado profissionais do serviço público a submeterem-se a concursos públicos de outras instituições, visando à troca de posição e nível de carreira de forma jamais vista.

Assim, um número elevado de pessoas acaba utilizando o concurso público para entrar em um órgão público, temporariamente, enquanto aguardam oportunidades melhores no

próprio setor público. Isso faz com que seja cada vez mais recorrentes situações de candidatos com qualificação bem acima das exigidas concorrendo a cargos com níveis de exigências menores – por exemplo, indivíduos com formação superior e até pós-graduadas candidatando-se para cargos de nível médio (ALMEIDA, 2004).

Amaral e Lopes (2014) também apontam que muitas pessoas com qualificação superior à exigida nos editais ingressam no serviço público para que tenham estabilidade financeira que permita que elas sigam estudando até que atinjam um cargo condizente com as suas expectativas pessoais e financeiras, gerando uma tendência ao aumento de vacâncias na esfera pública. Assim, as carreiras de cargos intermediários, em geral, são as que possuem maior rotatividade no serviço público porque são cargos cuja escolaridade mínima exigida para o ingresso é o nível médio completo e suas atribuições são administrativas ou de apoio.

Nesse contexto, Balassiano (2008 apud RIBEIRO, 2011) entende que os esforços da gestão de pessoas na administração pública federal devem estar voltados não apenas em oferecer um conjunto de planos de salários em uma política remuneratória, atenta ao mercado e ao reconhecimento dos profissionais, mas também nas progressões funcionais, na sistematização de aprendizado constante para a alteração de posições, no estabelecimento de desafios profissionais quando do lançamento de novos projetos, prêmios de produtividade, estruturação de sistêmicas avaliações de desempenho funcional, entre tantas outras estratégias para a retenção do corpo funcional.

Para o autor, o desafio a ser enfrentado da gestão de pessoas na administração pública federal é “[...] prover os meios para que a satisfação do trabalhador extrapole os limites da repartição, dotando os profissionais de vantagens, não necessariamente pecuniárias, mas que auxiliem o processo de ajustamento, adaptação ou de manutenção dos servidores com as suas repartições” (Balassiano, 2008, p. 6 2008 apud RIBEIRO, 2011).

Partindo dessa perspectiva, Ribeiro (2011, p.56) afirma:

A manutenção de um quadro profissional motivado e altamente qualificado é o desafio de qualquer organização, seja pública, seja privada. Para isso, a gestão pública, além de transformar sua estrutura hierarquizada e burocrática em organizações flexíveis e empreendedoras, deve buscar adotar uma postura incentivadora do desenvolvimento profissional, criação de um ambiente estimulador da aprendizagem com reais oportunidades de crescimento e com foco na valorização de seus funcionários. Todos esses esforços representam uma competição por profissionais diferenciados no mercado de trabalho e a disputa pela manutenção de talentos na empresa.

Portanto, a obtenção e a manutenção de um quadro de servidores bem formados, capacitados e motivados passam a ser perseguidos pelos órgãos da administração pública que, por outro lado, são cobrados por eficiência pela sociedade, que está cada vez mais consciente sobre o papel do Estado contemporâneo. Essa capacidade de atrair e manter um número crescente de servidores qualificados em seus quadros funcionais exige um foco de trabalho com espírito desafiador e aprendizado constante, oferta de condições para maior mobilidade dos servidores dentro das diferentes áreas da organização, adequação do quadro funcional ao tamanho necessário para a execução de suas atividades e a manutenção de perspectiva de carreira (RIBEIRO, 2011).

Essa manutenção da perspectiva de carreira, que proporcione ao servidor assumir constantemente novos desafios ao longo de sua vida profissional, torna-se um importante instrumento para a manutenção de um quadro profissional de alto nível e justifica-se porque a formação de boas equipes pode compensar inúmeras carências do setor público; inversamente, a falta de quadros qualificados é difícil de ser superada (SOUZA, 2009).

Além disso, a criação de um mecanismo de estímulo salarial desvinculado da estrutura remuneratória das carreiras também se apresenta como maneira diferenciada de recompensar e incentivar organizações e indivíduos mais eficientes (SOUZA, 2009). De fato, o autor coloca como desafio para a gestão de pessoas na administração pública, a necessidade de estabelecer diretrizes gerais a partir da aquisição e do desenvolvimento de competências dos funcionários; bem como a reestruturação da força de trabalho por intermédio da revisão de sistemas de remuneração, cargos, carreiras e benefícios - com políticas bem definidas, estruturadas e atrativas para estimular a participação e a manutenção de pessoas qualificadas e motivadas (SOUZA, 2009).

A PEC n. 32/2020 não trata definitivamente quanto à política remuneratória da administração pública, deixando para as próximas fases da reforma administrativa, que será realizada por leis infraconstitucionais: “2ª fase: PLP e PL de gestão de desempenho; PL de consolidação de cargos, funções e gratificações; PL de diretrizes de carreiras; PL de modernização das formas de trabalho; PL de arranjos institucionais; e PL de ajustes no estatuto do servidor; 3ª fase: Projeto de Lei Complementar (PLP) do novo serviço público: novo marco regulatório das carreiras; governança remuneratória; e direitos e deveres do novo serviço público” (SANTOS;DIAS, 2020, p. 1).

Contudo, a PEC n. 32/2020 altera totalmente o art. 39 da CF/88, sendo que originalmente a política de administração e remuneração de pessoal era integrada por servidores designados pelos respectivos Poderes e previa alguma relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos; passando a ter a seguinte redação:

Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de: I - gestão de pessoas; II - política remuneratória e de benefícios; III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento; IV - organização da força de trabalho no serviço público; V - progressão e promoção funcionais; VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B. § 1º A competência de que trata o caput não exclui a competência suplementar dos entes federativos. § 1º-A Até que seja editada a lei complementar de que trata o caput, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 1º-B A superveniência da lei complementar de que trata o caput suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal. § 1º-C O disposto no caput não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição (BRASIL, 2020).

Oreiro (2020) considera um problema deixar para regulamentar por lei complementar futura os pontos envolvendo a gestão remuneratória, bem como a exclusão dessa nova gestão remuneratória de membros de carreiras que já são disciplinadas por lei complementar específica prevista na Constituição.

A exclusão de parte dos servidores públicos dessa nova gestão remuneratória também foi identificada por De Souza (2021), que afirma:

Um dos primeiros, e que salta aos olhos ao analisarmos as propostas trazidas, diz respeito ao alvo das alterações propostas, pois ela não altera o regime jurídico de todos os servidores, mas aparentemente, apenas o dos servidores “chão de fábrica”, uma vez que o Poder Legislativo, Judiciário e o Ministério Público e ainda os militares ficaram de fora das alterações. Quais seriam as justificativas para que tais parcelas – que são aquelas que mais oneram a folha salarial dos entes políticos, conforme explicitado pelo já mencionado estudo do Banco Mundial, fiquem de fora? A reforma que, a princípio busca acabar com as “regalias” dos servidores públicos, se aprovada como proposta, constitucionalizará um verdadeiro regime de castas e privilégios, sem qualquer justificativa plausível para tanto, em nítida violação ao princípio da isonomia (DE SOUZA, 2021, p. 48).

Um ponto da PEC n. 32/2020 que possui eficácia imediata é a inserção do inciso XXIII ao art. 37, o qual veda a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de férias em período superior a trinta dias; adicionais por tempo de serviço; aumento de

remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; licenças decorrentes exclusivamente de tempo de serviço; redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração; aposentadoria compulsória como modalidade de punição; adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei; a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente, dentre outras (BRASIL, 2020).

Para Oreiro (2020), a maioria das vedações incluídas neste inciso são razoáveis e, inclusive, já se aplicam na maior parte do Executivo federal; assim, esse ponto da PEC n. 32/2020 afeta mais diretamente o nível estadual e municipal, que ainda utilizam bastante dessas práticas que passariam a ser vedadas, em especial os adicionais por tempo de serviço; aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; as licenças decorrentes exclusivamente de tempo de serviço e a promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço.

Entretanto, o autor pontua que essas práticas são utilizadas por muitos membros do Judiciário (magistratura e membros do Ministério Público) - especialmente férias em período superior a trinta dias e aposentadoria compulsória como modalidade de punição - os quais não serão afetados, a princípio, por essa reforma proposta (OREIRO, 2020).

Além disso, o ganho fiscal esperado pelo governo não será rápido, já que as regras não se aplicariam para os servidores efetivados, mas apenas para os novos. Dessa forma, seria melhor a regulamentação do que já existe no texto Constitucional, bem como o respeito às normas ali definidas, como o respeito ao teto constitucional e o fim das excessivas verbas indenizatórias pagas a uma parcela de servidores que não foram contemplados na reforma (DE SOUZA, 2011).

No tocante à questão fiscal, Oreiro (2020) destaca que defensores da reforma indicam como positiva a flexibilidade para ajustar o gasto com pessoal em períodos de agravamento da situação fiscal, ou seja, em períodos de recessão econômica. No entanto, adicionar mais pessoas no desemprego ou com diminuição de renda afeta negativamente o consumo no país, sendo assim uma medida na direção contrária do que o Brasil precisa, qual seja, incentivos para alavancar o PIB.

Apesar de a PEC n. 32/2020 inicialmente não atingir os servidores já efetivados na administração pública, é importante lembrar que os servidores já foram atingidos por reformas que dão contribuição para o lado fiscal do governo, seja pela reforma da previdência que aumentou as alíquotas de contribuição, seja pela recente Lei Complementar 723, que determinou o congelamento de salários, carreiras e concursos até dezembro de 2021 para o conjunto do funcionalismo público em todos os níveis federativos, o que na prática significa redução real de salários - pela inflação do período - e até mesmo nominal - pela perda na remuneração líquida com as alíquotas previdenciárias maiores (OREIRO, 2020).

Apesar de não ser abordada de forma enfática na PEC n. 32/2020, o Ministério da Economia informou que o governo pretende diminuir o número de carreiras de mais de 300 para 20 a 30; bem como, os salários para quem ingressar na carreira pública passarão a ser menores, por meio de mudanças na forma de progressão no serviço público. Em vez do sistema atual, com salários iniciais altos e em que quase todos alcançam o topo da carreira, a progressão passaria a ser em forma de pirâmide, na qual apenas os servidores com melhor desempenho atingiram os níveis mais altos - aproximando os salários iniciais e a evolução na carreira pública ao que ocorre no setor privado¹.

Contudo, Peci (2020) alerta que a maioria das reformas administrativas no país optam por ignorar que a burocracia pública é um aglomerado heterogêneo e pouco monolítico, partindo para a busca de soluções homogeneizadoras, que privilegiam fórmulas legais e tentam resolver tudo de uma vez - o que abre caminho para seu questionamento e futura falha sistêmica.

E continua Peci (2020) sobre a reforma administrativa do governo Bolsonaro:

A nova PEC claramente resulta de compromissos políticos e frustra expectativas. O conjunto das ações propostas decepciona quem enxergava na reforma uma oportunidade de redução de gastos com o funcionalismo público, uma vez que não contempla os atuais servidores, refletindo os compromissos corporativistas do presidente Jair Bolsonaro e a pressão de grupos de interesse. De igual modo, a reforma desilude os que esperavam o fim dos privilégios e das desigualdades dentro do serviço público, pois deixa de fora exatamente as parcelas mais privilegiadas do funcionalismo. Por exemplo, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), os recursos humanos são responsáveis por 90,6% da despesa total de R\$ 100,2 bilhões do Poder Judiciário. Estes gastos compreendem, além da remuneração com magistrados, servidores, inativos, terceirizados e estagiários, os demais auxílios e assistências, tais como diárias, passagens, auxílio-alimentação entre outros. Entretanto, o Poder Judiciário foi deixado fora da proposta desta reforma. (...) A distinção entre serviços essenciais e não essenciais abrirá espaço para lutas e conflitos de interesse. Na história recente (1995-2003), tentativas massivas de

¹ Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/reforma-administrativa-pretende-revisar-salarios-e-numero-de-carreiras>. Acesso em 15 fev. 2021

terceirização foram consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas da União (TCU), permitindo substituição por concursados. Carreiras inteiras, ao exemplo dos reguladores federais, foram redefinidas. Abismos salariais entre professores de ensino fundamental (em torno de R\$ 3 mil) e auditores fiscais da receita (R\$ 30 mil), ou refletidos nas diferenças salariais para cargos iguais, a depender do órgão, já indicam quem ganha e ainda vai ganhar nesse jogo de forças (PECI, 2020, pp. 1-2).

Portanto, com base na pesquisa bibliográfica apresentada é possível concluir que a PEC n. 32/2020 acerta ao identificar que o sistema remuneratório da administração pública possui distorções e desigualdades, que afetam direta e indiretamente o desempenho eficiente e eficaz de seus órgãos, e acerta ao buscar reduzir tais desigualdades com a definição de padrões entre carreiras, salário inicial e evolução funcional no Poder Executivo; bem como a eliminação de práticas remuneratórias inadequadas. Contudo, peca ao excluir os demais poderes e os militares dessa nova sistemática, o que pode produzir efeitos contrários aos esperados como a exacerbação das desigualdades entre os poderes, e a consequente desvalorização e precarização das atividades no âmbito do Poder Executivo - afetando necessidades essenciais da sociedade como educação, saúde e segurança.

Por fim, com intuito de organizar e consolidar as informações apresentadas no presente capítulo, é apresentado a seguir quadro comparativo com a evolução do tratamento dos institutos da promulgação da constituição Federal de 1988 até a PEC nº 32/2020 do governo Bolsonaro:

Quadro 2 – Quadro-resumo comparativo da apresentação dos resultados

	Principais características definidas a partir da CF/88	Principais críticas e apontamentos da doutrina	Principais modificações propostas pela PEC 32/2020
Estabilidade do servidor público	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade após três anos de efetivo exercício em seus cargos; • Estabilidade é um direito adquirido pelo servidor público previsto na Constituição 1988 após submeter-se ao estágio probatório; • Perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa; e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho; 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda gradativa de qualidade de serviços públicos; • Geração de custos e comprometimento da eficiência da administração pública; • Assegurar os princípios constitucionais da impessoalidade e legalidade; • Segurança em tomadas de decisões sem medo de ter a perda do emprego como punição; • Imunidade para os servidores diante de perseguições políticas e demissões injustas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade apenas para servidores de carreiras típicas de Estado; • Obtida após a conclusão do vínculo de experiência e o efetivo exercício por um ano com desempenho satisfatório;
Estágio Probatório	<ul style="list-style-type: none"> • Período de experiência que o servidor novo possui para desenvolver suas habilidades e conhecer o trabalho que desenvolverá, identificando-se ou não com ele; • Aumento do período para três anos de efetivo exercício; • Aplicação do estágio probatório e da estabilidade a cargos efetivos nomeados por meio de concurso público; • Avaliação de desempenho obrigatória, feita por uma comissão, na qual apenas quem é aprovado tem acesso à estabilidade; 	<ul style="list-style-type: none"> • O estágio probatório resiste, em boa medida como mera formalidade, com caráter meramente nominal; • Falta de utilização de instrumentos normativos para avaliar o novo servidor e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de seu corpo funcional; • As práticas usualmente adotadas tornam o estágio probatório inútil. Em muitos casos, não se desenvolve qualquer atividade efetiva de avaliação do agente; 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de estágio probatório para período de experiência; • 2 anos de experiência; • O servidor só é efetivado após os 2 anos de experiência e sua aprovação;
Avaliação periódica de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • A EC 19/98 incluiu como hipótese de perda do cargo por servidor estável "procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa"; • Monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e carreiras, tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades (Dec. 7.133/2010); 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de regulamentação; • Ausência de relação entre as avaliações de desempenhos, desempenhos deficientes, procedimentos disciplinares e demissão; • Ausência de instrumentos adequados e boa preparação dos avaliadores; • Práticas subutilizada devido a forte cultura paternalista na administração pública; • Valorização da ascensão individual em detrimento da coletiva; • A avaliação deve ser objetiva, evitando o condicionamento a boa vontade da chefia; 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação da avaliação não necessita mais da criação de lei complementar; • Não estabelece fatores considerados na avaliação, nem como se dará o seu procedimento, apenas define que a gestão de desempenho será disposta por lei ordinária comum;
Remuneração do servidor público	<ul style="list-style-type: none"> • A remuneração dos servidores públicos compunha-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniária, e compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias; • Inclusão do regime de subsídios para determinadas categorias de agentes públicos - em que a retribuição corresponde ao subsídio é constituída por uma parcela única, excluindo a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis; 	<ul style="list-style-type: none"> • Rotatividade dos servidores entre as diversas carreiras do Serviço Público; • Distorções remuneratórias recorrente os vários tipos de remunerações dos servidores públicos; • Disparidade entre os cargos de mesmo nível; • Desigualdade remuneratória propicia efeitos contraditórios nos aspectos comportamentais dos servidores, especialmente quanto a autoestima e o comprometimento afetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • A PEC n. 32/2020 não trata definitivamente quanto à política remuneratória da administração pública; • Alteração do art. 39 da CF/88; • Diminuição dos salários para os novos ingressantes;

Fonte: Elaborado pela autora.

6 CONCLUSÕES

O presente estudo teve por objetivo principal conhecer melhor a proposta de emenda constitucional n. 32/2020 apresentada pelo governo Bolsonaro bem como sua repercussão na gestão de pessoas da administração pública, e a partir desta compreensão - especialmente no tocante aos institutos da estabilidade do servidor público, estágio probatório, avaliação periódica de desempenho e remuneração do servidor público - identificar os possíveis efeitos, positivos e negativos desta proposta de reforma administrativa.

Sendo assim, em resposta ao problema de pesquisa proposto, foi possível identificar como efeitos positivos dessa proposta:

1) a introdução do vocábulo “no mínimo” quanto ao prazo do período de experiência (nova nomenclatura do estágio probatório), permitindo discricionariedade na definição desse prazo por parte da administração pública e seus órgãos de gestão de pessoas, levando em conta as características específicas das carreiras existentes no seu quadro de pessoal.

2) a PEC n. 32/2020 identifica que o sistema remuneratório da administração pública possui distorções e desigualdades, que afetam direta e indiretamente o desempenho eficiente e eficaz de seus órgãos, e busca reduzir tais desigualdades com a definição de padrões entre carreiras, salário inicial e evolução funcional no Poder Executivo; bem como a eliminação de práticas remuneratórias inadequadas.

Quanto aos efeitos negativos dessa proposta, foi possível identificar:

1) A manutenção da estabilidade para apenas parte limitada dos servidores públicos não soluciona a questão da estabilidade quando considerada como fator que leva à ineficiência, acomodação, baixo desempenho, má qualidade do serviço público - mas sim aprimorar o ordenamento jurídico, as estruturas e instrumentos de controle em vistas de enfrentar esses problemas. Além disso, essa limitação faz com que a grande maioria dos servidores públicos perca essa garantia contra possível ingerência indevida e arbitrária por parte dos que detêm poder hierárquico de chefia ou poder de controle e contra possíveis interferências de interesses econômicos e políticos-partidários ilícitos ou escusos na execução de suas atividades;

2) A transferência do estágio probatório para período anterior à admissão do servidor público, fragiliza a atuação da gestão de pessoas uma vez que o candidato ainda não efetivado ficará mais suscetível a pressões e arbítrios, afetando sua atuação com autonomia, liberdade, impessoalidade e imparcialidade; o que também poderá desmotivar uma grande quantidade de pessoas a ingressar no serviço público, dando menor competitividade e qualidade aos pleitos. Além disso, o estágio probatório passa a possuir um caráter eminentemente eliminatório, divergindo das ideias trazidas pela bibliografia de aprimoramento deste instituto a fim de funcionar como instrumento de uma política de gestão de pessoas da administração pública com vistas a integrar, socializar, desenvolver e qualificar seus servidores; sempre com objetivo preventivo, de desenvolvimento do indivíduo no ambiente de trabalho, buscando antecipar suas deficiências - contribuindo assim, para a eficácia e eficiência da gestão do bem público.

3) o trato do instituto da avaliação periódica de desempenho por meio de lei ordinária simples é prejudicial por permitir maior facilidade de sua modificação e maior facilidade da desconfiguração do instituto em si por interesses políticos e econômicos que busquem enfraquecer a independência e a autonomia dos servidores, aproximando a avaliação periódica de desempenho do processo administrativo disciplinar, cuja finalidade principal é punitiva.

4) Ao excluir o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e os militares, a PEC n. 32/2020 potencializa as desigualdades remuneratórias entre os poderes, e a conseqüente desvalorização e precarização das atividades no âmbito do Poder Executivo - afetando necessidades essenciais da sociedade como educação, saúde e segurança.

Diante do exposto, é possível concluir de forma genérica que a PEC n. 32/2020 atinge os principais aspectos da gestão de pessoas na administração pública, porém sem dar uma solução definitiva sobre eles, postergando a maioria das decisões cruciais sobre os institutos analisados. E, quando opta por decidir algo, é normalmente no sentido de fragilizar garantias de neutralidade, impessoalidade e profissionalização dos servidores públicos mais fracos politicamente, ao invés de aprimorá-las, de forma ampla e irrestrita, em prol de um serviço público mais eficiente e eficaz para a sociedade.

Não foi realizada pelo governo Bolsonaro uma prévia apresentação e discussão dos principais pontos da PEC n. 32/2020 com a sociedade em geral e, especialmente, com os principais afetados por ela que são os servidores públicos – sua concepção e desenvolvimento

foi realizada quase que inteiramente no âmbito interno do Ministério da Economia e da Presidência da República.

Apesar disso, é sabido que esta proposta de reforma administrativa ainda terá um longo caminho para a sua concretização na administração pública brasileira, o que gerará ainda bastante discussão e debate, especialmente no âmbito do Congresso Nacional, no qual os mais diversos interesses da sociedade brasileira estão ali representados, podendo ser totalmente desconfigurada dos moldes originais apresentados pelo Governo Bolsonaro.

Assim, o que está em pauta nesta reforma administrativa são elementos essenciais da atuação da gestão de pessoas na administração pública do país, exigindo que o tema seja tratado com seriedade e neutralidade pelos poderes do Estado e pela sociedade como um todo, pois impactará especialmente os novos servidores públicos, nos quais são colocadas inúmeras expectativas de qualidade e aperfeiçoamento. Devendo também ser tratada minuciosamente pelos acadêmicos a fim de trazer cientificidade para a discussão, eliminando informações falsas e manobras retóricas que possam distorcer a identificação dos reais efeitos desta reforma na gestão de pessoas da administração pública.

O presente trabalho se coloca como um primeiro passo na consolidação dos entendimentos acadêmicos apresentados até o momento sobre a reforma administrativa do governo Bolsonaro, tendo também a intenção de incentivar novos estudos que possam aprofundar a análise dos temas apresentados, apresentar novos aspectos ainda não abordados e assim colaborar com esse processo de mudança que está se iniciando na administração pública brasileira, especialmente no âmbito da gestão de pessoas.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, A. C; FRAGA NETO, A; SUNDFELD, C. A. **A reforma do RH do governo federal**. Série Panorama Brasil, Oliver Wyman, 2019, p. 27

ABRUCIO, F. L. Profissionalização. In: ANDRADE, R. de C.; JACCUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Centro de documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, v. 2, 1993.

ALCADIPANI, Rafael. CRUBELLATE, João Marcelo. Organizações e Cultura Organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de Administração de Empresas**, ERA, v. 43, n.2, abr/maio/jun/2003.

ALMEIDA, K. D. **Avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**: um estudo no Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP). Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, Campina Grande.

ALMEIDA, W. **Captação e seleção de talentos**. Editora Atlas, São Paulo. 2004

ALVES, Adalberto Robert. Notas sobre Estágio Probatório na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano12, n.1629, 17 dezembro de 2007. Disponível em :<http://jus.com.br/revista/texto/10764>>. Acesso em 25 fev. 2021.

AMARAL, L.A; LOPES, S.M.A. Rotatividade de pessoal no serviço público federal: um estudo de caso na UFPE. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 7, 2014, Brasília. Anais.

AMORIM, T. N. G. F.; LUZ, L. C. S; SILVA, L. B. Estágio probatório: contribuição efetiva para o servidor público? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.3, n.4, p. 273-295, out/dez. 2011

AMORIM, I. T; OLIVEIRA, R. A; LIMA, M. S. M. C. Estabilidade no Serviço Público: um estudo de caso da Autarquia Educacional do Vale do São Francisco. **Id on Line Multidisciplinary Journal and Psychology**. Florianópolis, SC: 2016. v. 10, n. 31, sup. 2. p. 42-53. Disponível em: idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/525. Acesso em: 21 fev. 2021.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011

ARAÚJO, L. C. G. **Gestão de Pessoas**: Estratégias e integração organizacional São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, E. N. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ARMOND, L. P. **Motivação pela remuneração por desempenho, justiça organizacional e desempenho humano no trabalho**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília-UnB, Brasília.

ASSIS, L. O. M.; NETO, M. T. R. Remuneração Variável no Setor Público: Investigação das Causas do Fracasso e Implicações para o Estado Brasileiro. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, 2011, v. 9(3), pp. 585–614. Brasília, DF.

ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. A PEC da Reforma Administrativa e o Ideário Político-Econômico que a Fundamenta. In. **Reforma Administrativa – PEC 32/2020**. Org.: Renee do Ó Souza. São Paulo: Editora Mizuno, 2021, p. 39-45

BALASSIANO, M.; SALLES, D. Ambiguidades e Implantação da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, FGN/EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 4. N.i, p 16-28, jan-mar. 2005

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, SUBJETIVIDADE E EDUCAÇÃO**, 1., 2011, Curitiba. Anais... Curitiba: EDUCERE, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARBOSA, L. Meritocracia à Brasileira: o que é desempenho no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília. V. 120, n. 3, set/nov. 1996. Disponível em: <[http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-%C3%ADvia47\(3\).pdf](http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-%C3%ADvia47(3).pdf)> Acesso em: 21 de maio, 2012. Barbosa,L

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, E. M. C. **Estabilidade, serviço público e transformações do mundo laboral: articulações a partir da experiência dos servidores do Poder Judiciário do Ceará**. 2012. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Psicologia). Universidade Federal do Ceará-UFC, Fortaleza.

BENDER, S.; FERNANDES, R. Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2006. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia da Anpec**. Salvador, 2006

BERGAMINI, C. W.; BERALDO, D. G. R. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. São Paulo: Atlas, 1988.

BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 5. ed. rev. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BERGUE, S. T. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol.** Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BORTOLINI, A. L. PEC 32/2020 e a estabilidade de servidores públicos como vilã. **Rev. MPC-PR**, v. 7 n. 13, pp. 24-44, 2020.

BRANDÃO, H.P; GUIMARÃES, T.A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, p. 8-15, 2001.

BRASIL, (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidente da República, Casa Civil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____, (1990). **Lei nº 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____, (1992). **Lei nº 8.429/1992, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____, (2006). **Decreto nº 5.707/2006, 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.. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 13 dez. 2020.

_____, (2008) **Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

_____, (2009) **Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

_____, (2010). **Decreto nº 7.133/2010, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7133.htm>. Acesso em: 13 dez. 2020.

_____, (2019). **Decreto nº 9.991/2019, 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. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35>. Acesso em: 13 dez. 2020.

_____, (2020). **Proposta de emenda constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. 2020. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 13 dez. 2020.

_____, (2020-A). **Mensagem nº 502/2020, de 3 de setembro de 2020**. Submete à deliberação do Congresso Nacional o texto da proposta de emenda à Constituição que "Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa". Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262084>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996, disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 23 de janeiro de 2021

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA. R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n.3, p. 237-260, jul/set. 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. Salários e vencimentos no Poder Executivo Federal na primeira década de 2000. IN: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro : Ipea, 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020

CERQUEIRA, B. S; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias. In: **Estado social contra a barbárie**. Jorge Abrahão de Castro e Marcio Pochmann (organizadores). São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 319-334

CÔRREA, I.; CAMÕES, M.; MEYER-SÄHLING, J.; MIKKELSEN, K.; SCHUSTER, C. Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 71 (3), pp. 297-329 jul/set 2020

COSTA JÚNIOR, P. A. **O novo regramento do instituto da estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração pública**. 2001. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito). Universidade de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte.

COUTINHO, A. L. C. **Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido**. Curitiba: Juruá, 2003

CRUZ, C. A. B.; ARAUJO, A. S.; OLIVEIRA, I. J. Avaliação de desempenho como ferramenta de apoio ao desenvolvimento profissional dos colaboradores nas organizações. **Revista Científica do ITPAC**, Araguaína, v. 7, n. 3, jul. 2014.

Diniz, T. G. S.; Cruz, E. P.; Silva, F. N. S.; Fontanillas, C. N. **Estabilidade no emprego e o comportamento do servidor público de municipal**. 2012. 16 f. Artigo. Universidade Federal Fluminense-UFF. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/1201677.pdf>. Acesso em: 23 de fev. de 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DE SOUZA, L. C. A Reforma Administrativa e o populismo fiscal. In. **Reforma Administrativa – PEC 32/2020**. Org.: Renee do Ó Souza. São Paulo: Editora Mizuno, 2021, p. 39-45

DOS SANTOS, P. R. G. Políticas remuneratórias sustentáveis: proposta de análise de cargos e funções de trabalho para o serviço público. In: **XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. pp. 1-19. 2008, Buenos Aires.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. Experiências de Administração Pública na Administração Pública Federal. **Cadernos ENAP**, 19. Brasília: ENAP, 2000

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Gestão por Competências em Organizações do Governo**: Mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília, DF. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005. 101 p. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/handle/1/383. Acesso em: 01 fev. 2021.

ESCULÁPIO, M. **A gestão de recursos humanos no serviço público**. UTPR, Curitiba, 2013

FERRARI, R. M. M. N. A profissionalização da função pública e as exigências da eficiência administrativa. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 13, p. 115-127, 2003

FORTINI, C. **Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FRAGA, C. G. S.; MARTINS, J. R. A (in) eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento de avaliação da Administração Pública Municipal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 1, n. 10, 2, p. 5991-6031, 2012

FREITAS, H. S. **Gastos Com Pessoal: Mecanismo de Eficiência na Alocação da Força de Trabalho na Administração Direta**. 2020. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília-UnB, Brasília.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES FILHO, J. R. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública**. 2004. Monografia (Especialização em Direito). Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília.

HIPÓLITO, J. A. M. Remuneração por competências: recompensando o desenvolvimento e a contribuição do profissional. **Revista Fae Business**. n.3, set. Curitiba, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **TD 2544 - Análise do Quadro Crescente de Funcionários Públicos Responsabilizados por Irregularidades (2003-2018)**. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200312_TD_2544_web.pdf. Visualizado em 15 fev. 2021.

JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

KAUSS, L. F. **A estabilidade Funcional e a Eficiência no Serviço Público**. 2011. 23 f. Artigo. Disponível em: http://www.sintese.com/doutrina_integra.asp?id=1201. Acesso em 09 de fev. de 2021.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

KLEIN, F.A.; MASCARENHAS, A.O. Motivação no Serviço Público: Efeitos Sobre a Retenção e Satisfação Profissional dos Gestores Governamentais. **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2014.

KRUMM, Diane J. **Psicologia do trabalho: uma introdução à psicologia industrial/organizacional**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LONGO, F. Mérito e Flexibilidade Revisitados. In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Org.). **Novos Caminhos da gestão Pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: CONSAD, 2009, p. 45-56.

LOTTA, G. S. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 1, n. 2, jul./dez. 2002.

LUCENA, M. D. S. **Avaliação de desempenho**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

- MADEIRA, J. M. P. **Servidor público na atualidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- MAGALHÃES, E. M. de. et al. A política de treinamento dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 55-86, jan./fev. 2010.
- MAINARDES, E. W; LOURENÇO, L. Conceitos de Qualidade: Percepções na Universidade. **Tópicos Avançados de Gestão: Reflexões, Contributos e Aplicações**. p. 413-428, 2010.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARCONI, N. As políticas de Recursos Humanos adotadas pelos governos estaduais: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD; São Paulo: FUNDAP, 2006.
- MARQUES, F. **Gestão de Pessoas: fundamentos e tendências**. DDG/ENAP, Brasília, 2015.
- MARTINS, Priscilla Uchoa. **Avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos de um Instituto Federal de Educação na perspectiva de técnicos e gestores de pessoas**. 2018. 132f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MEDEIROS, J. F. L.; SCHARDOSIN, F. Z. Gestão de Pessoas na Administração Pública: Sistema de Carreira de Municípios Paranaenses. **Rev. ENIAC Pesquisa**, Guarulhos (SP), V.9, n.2, ago.2020-jan.2021
- MEDEIROS, M. L. **Avaliação de desempenho por competências: proposta de instrumento para o estágio probatório em uma IESP**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília - UnB, Brasília.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016
- MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MODESTO, P. Estágio Probatório: questões controversas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.12, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 dez. 2020
- MORAES, A. **Direito constitucional** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MOTTA, Fabrício. Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio. **Revista Consultor Jurídico**, out. 2019.

MOURA, E. S. F. **Distorções salariais na administração pública: impactos na motivação dos servidores da Fundação Oswaldo Cruz**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas-FGV, Rio de Janeiro.

NASSUNO, Marianne. **Demissão por Insuficiência de Desempenho na Reforma Gerencial: avanços e desafios**. Brasília: ENAP, 1998

NUNES, A.V.L.; LINS, S.L.B. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. **Revista de Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 9, n. 1, jan./jun. 2009.

OCDE, Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil - Governo Federal, **OECD Publishing**. Paris, 2010.

ODELIUS, C. C. Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. **Cadernos Enap**, v.19, p.1 - 96, 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

OLIVEIRA, K. P.; VIEIRA, G. M.; LOPES, L. C.; CARMOS, M. M. **A estabilidade no serviço público brasileiro: proteção da burocracia ou dos burocratas? As ciências sociais aplicadas e a competência no desenvolvimento humano**. Org. Luciana Pavowski Franco Silvestre. Ponta Grossa/PR: Atena Editora, 2020, p. 1-25.

OREIRO, J. L. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Reformar o Serviço Público para Acabar com o Estado do Bem-Estar Social e Implantar o Estado NeoLiberal**. 2020. Disponível em <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUIS-OREIRO-1.pdf>. Visualizado em 16/11/2020.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. IN: ABRUCIO, LOUREIRO e PACHECO (orgs.) **Burocracia e Política no Brasil: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI**. 2010. Rio de Janeiro: Ed. FGV

PAES, F. C. A. **Análise do procedimento de estágio probatório dos professores do magistério superior: o caso do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PAGÈS, M. et al. **O Poder das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

PAVÃO, Sabrina Pereira. **Diz-me quanto ganhas e te direi como te sentes: análise do overpayment no funcionalismo público no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

PECI, A. O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20 [Editorial]. **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Rio de Janeiro 54(6), nov. - dez. 2020

PECI, A.; LEMOS, C. S.; MENESES, C. M. R.; FARIA, D. M. VÉRAS, M. L. O processo de avaliação de desempenho individual no choque de gestão mineiro. In: **XXXXII ENCONTRO DA ANPAD**, 2008, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/267722599_O_Processo_de_Avaliacao_de_Desempenho_Individual_no_Choque_de_Gestao_Mineiro. Acesso em 03 mar. 2021.

PONTES, B. R. **Avaliação de desempenho**: nova abordagem. 10 ed. São Paulo: Ltr, 2008.

RANGEL, C. A. B; CANELLO, J. **Agentes Públicos**. Florianópolis, SC. Universidade Federal de Santa Catarina: 2012. 15 p. Disponível em: nfr.ufsc.br/files/2012. Acesso em: 28 jan. 2021.

RIBEIRO, R. M. **Retenção de pessoal no setor público**: o caso de uma empresa no Estado de Minas Gerais. 2011. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração). Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG, Belo Horizonte.

RIBEIRO, C. V. S.; MANCEBO, D. O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, DF, vol.33, n.1, 2013.

RICUPERO, R. Profissionalização do servidor público: Requisito para o Desenvolvimento. **Revista Do Serviço Público**, 45(2), 1994. Pp. 149 - 153.

RIGOLIN, I. B. **O servidor público nas reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.151

RODRIGUES, R. L. A.; CARVALHO, J. F. S. A gestão de pessoas no serviço público: um estudo sobre servidores da Secretaria de Educação do Distrito Federal (DF). **Rev. Interação**, Varginha, MG, v. 22, n. 1, p. 16 - 42, 2019.

SANTOS, A.; DIAS; N. **Reforma Administrativa do governo Bolsonaro: PEC 32/2020**. 2020. Disponível em <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90000-reforma-administrativa-do-governo-bolsonaro-pec-32-2020>. Visualizado em 16/11/2020.

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.; CAMÕES, M. R. de S.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010

SERRANO. A. L. M. et al. **Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho**, v. 1, Brasília: Enap, 2018.

SHIGUNOV NETO, A.; GOMES, R. M. Reflexões sobre a avaliação de desempenho: uma breve análise do sistema tradicional e das novas propostas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Paraná, v. 1, n. 1, mai. 2013.

SILVA, B. S. **O princípio da estabilidade e seu propósito**. Teresina, PI: 2013. Disponível em: jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-e-seuproposito. Acesso em: 14 fev. 2021.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, Renata; MARTINS, H.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, jul./set. 2009

SOUZA, T. C. P. **Mérito, estabilidade e desempenho** - influência no comportamento do servidor público. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, I.M. **Gestão das Universidades Brasileiras**: uma abordagem fundamentada na Gestão do Conhecimento. 2009. 01 v. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia do Conhecimento, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SUDANO, A. D. C. G. P. **Estágio probatório e reformas na gestão pública**: um estudo de caso da avaliação no início de carreira no Estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. 2013. IN: **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil**. Brasília, DF.

TANIGUCHI, K.; ARTEN, K. C. S. O paradigma da estabilidade do funcionário público federal frente ao princípio da eficiência. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, p. 73-88, 2010, São Paulo.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 1, n. 2, jul./dez., p.177-201, 2003.

UCHOA, C. E. MAUGER, P. VIEIRA, P. A. C. GIORGETTI, V. Avaliação de Desempenho como ferramenta de gestão: a experiência da Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF – Brasil. In: **IV CONGRESSO CONSAD de Gestão Pública**, 2011. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/767>. Acesso em: 15 fev. 2021.

VELASCO, S.; SILVA, M. Sistemática da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal. In: **IV CONGRESSO CONSAD de Gestão Pública**, 2011. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/767>. Acesso em: 15 fev. 2021.

VERGARA, S. C. **Gestão de pessoas**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012

VIEIRA, L. C. A. **Merecimento na Administração Pública**: concurso público, avaliação de desempenho e políticas públicas de pessoal. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.