

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Curso Superior de Administração Pública

Joana de Oliveira Neuenschwander

**DESAFIOS DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CASO DA SECRETARIA DE ESTADO
DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2015

Joana de Oliveira Neuenschwander

**DESAFIOS DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CASO DA SECRETARIA DE ESTADO
DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao curso superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito para a conclusão do bacharelado em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

**Belo Horizonte
2015**

Neuenschwander, Joana de Oliveira

N481d Desafios da profissionalização da administração pública no Brasil: considerações a partir do caso da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais / Joana de Oliveira Neuenschwander – Belo Horizonte, 2015.
85 p. : il.

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

Orientador: Ricardo Carneiro
Referência: f. 80-85

1. Administração pública – Brasil. 2. Reforma administrativa – Brasil. 3. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. 4. Formação profissional – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 35.001.7(81)

Joana de Oliveira Neuenschwander

**DESAFIOS DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CASO DA SECRETARIA DE ESTADO
DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao curso superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro como requisito para a conclusão do
bacharelado em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro



Prof. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof.^a Ana Luiza Gomes de Araujo – Fundação João Pinheiro



Prof. Ágnez Saraiva – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por abençoar o meu caminho.

Aos meus pais, Beatriz e Rodrigo, sem os quais eu não estaria aqui hoje, pelos incentivos aos meus estudos desde sempre, pelo apoio durante esse período e por tudo o que fizeram por mim ao longo de todos esses anos.

À minha irmã, Bruna, que sempre serviu de inspiração para que eu desse o meu melhor, agradeço pelo companheirismo.

À minha família, em especial à minha avó, pelo apoio e constante preocupação comigo durante esse período e durante a minha vida inteira.

Ao meu orientador, Ricardo Carneiro, que correspondeu a todas as minhas expectativas, pela paciência, pela disponibilidade e pelo profundo aprendizado.

Aos professores Ágnez, Bruno e Ana Luiza, que se mostraram sempre solícitos em me ajudar e que foram essenciais para complementar esse aprendizado.

Ao pessoal da ASSPLAN, e também à Joyce, pelos incentivos e pressões e por terem me ajudado em absolutamente tudo que eu precisei.

À minha madrinha, Maria Lígia, que sempre acreditou no meu potencial, pela ajuda e pelos ensinamentos durante esse período e por ter contribuído tanto com o meu trabalho.

Aos meus amigos da FJP, pelo companheirismo ao longo desses quatro anos e por tudo que fizeram por mim durante esse período. Sem vocês nada disso seria possível.

Aos meus amigos da PUC, pela companhia e pela paciência com a minha constante falta de tempo.

Aos demais professores da FJP, pelos ensinamentos durante esses quatro anos de curso e por terem contribuído tanto com a minha formação.

Aos amigos que fiz no CEI, pelo enorme carinho e apoio que demonstraram desde que os conheci.

A todos que me ajudaram de alguma forma, deixo aqui os meus sinceros agradecimentos.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que declaram "concordar" ou "concordar totalmente" que as seguintes afirmações representam uma barreira para a sua participação em desenvolvimento profissional.....	60
Tabela 2 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que declaram ter recebido os seguintes apoios para o desenvolvimento profissional do qual tenha participado nos 12 meses anteriores à pesquisa.....	61
Tabela 3 – Fatores relacionados a estudantes: percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental cujo diretor da escola considera que as seguintes situações ocorrem pelo menos frequentemente.....	61
Tabela 4 - Percentual de professores nos anos finais do ensino fundamental que "concordam" ou "concordam totalmente" com as seguintes afirmações sobre a turma específica.....	62
Tabela 5 - Vencimento da Carreira de Professor de Educação Básica com carga horária de 24 horas semanais a partir de julho de 2015.....	63
Tabela 6 - Vencimento da Carreira de Professor de Educação Básica com carga horária de 24 horas semanais a partir de julho de 2018.....	66
Tabela 7 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que estão empregados em tempo integral e tempo parcial (tendo em conta todos os seus empregos atuais de ensino) e as razões para emprego em tempo parcial.....	67
Tabela 8 – Número de pagamentos, despesa e despesa média dos servidores ativos para as áreas de Educação, Saúde e Segurança em Minas Gerais em julho de 2015.....	69
Tabela 9 – Número de pagamentos de ativos e inativos para as áreas de educação, segurança e saúde em Minas Gerais em julho de 2015.....	70
Tabela 10 – Quantitativo de pessoal efetivo, efetivado e designado ativos na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais de 2006 a 2015.....	73
Tabela 11 – Concursos realizados e número de vagas abertas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais de 2004 a 2014.....	74

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
EC – Emenda Constitucional
IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP – Ministério Público
MS – Mandado de Segurança
NPM – New Public Management
OSs – Organizações Sociais
OSCIPS – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP – Parceria Público Privada
PROMOEX – Programa de Modernização e Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
RE – Recurso Extraordinário
SEE-MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEPLAG-MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SISAP – Sistema de Administração de Pessoal
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União

RESUMO

O presente trabalho busca compreender as mudanças sofridas pela administração pública brasileira no tocante à sua profissionalização desde o governo de Getúlio Vargas, bem como analisar como essa questão se encontra na prática, atualmente, da rede estadual de educação de Minas Gerais, com foco na carreira de professor. Desse modo, foram feitas pesquisas acerca das principais reformas no plano internacional e dos seus respectivos pressupostos que influenciaram a trajetória brasileira, ressaltando as críticas e falhas do processo. Além disso, essa mesma trajetória é feita no tocante aos dispositivos legais desde a Constituição de 1934, destacando os espaços deixados pelos diplomas legais para possíveis brechas à profissionalização. São também apontados os principais desafios e tendências para as próximas reformas da administração pública brasileira. Por fim, faz-se uma análise da política de recursos humanos da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais verificando em que medida essa adere à profissionalização fundamentada nas premissas weberianas.

Palavras-chave: reformas administrativas; profissionalização; política de recursos humanos; professor

ABSTRACT

This paper seeks to understand the changes that went public administration in Brazil in terms of its professionalism since the government of Getulio Vargas, as well as analyze the current situation of education in the state of Minas Gerais, focusing on the teaching career. Thus, research was done on the main reforms at the international level and their respective assumptions that influenced the Brazilian trajectory, pointing out flaws in the process. In addition, this same path is made with regard to legal provisions from the 1934 Constitution, highlighting the gaps left by legislation for possible scams when it comes to professionalism. The main challenges and trends for the next reform of the Brazilian public administration are also indicated. Finally, analysis will be made of the human resources policy of the State Department of Education of Minas Gerais indicating whether this is in accordance with the professionalization based on Weberian premises.

Key-words: administrative reforms; professionalization; human resources policy; teacher

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1 Burocracia e Profissionalização da administração pública.....	15
2.2 O reformismo do NPM.....	21
3 TRAJETÓRIA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL.....	24
3.1 Modernização burocrática, o papel do DASP e o insulamento burocrático.....	24
3.2 Governo Militar e o Decreto-lei nº 200.....	31
3.3 Constituição Federal de 1988 e a Reforma Bresser Pereira.....	33
3.4 A gestão do Presidente Lula.....	38
3.5 Para onde vão as reformas no Brasil.....	40
4 DISPOSITIVOS LEGAIS E BRECHAS À PROFISSIONALIZAÇÃO.....	45
5 PROFISSIONALIZAÇÃO NOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	59
5.1 Entraves ao desenvolvimento profissional do professor.....	59
5.2 Profissionalização na rede estadual de Educação.....	62
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

O papel atribuído ao Estado passou por diversas alterações ao longo do tempo, na medida em que se discutia qual deveria ser o grau de intervenção e de autonomia do mesmo. Com isso, as funções atribuídas a este tendiam a mudar, o que suscitou a necessidade de transformar suas estruturas, ajustando sua capacidade operacional às novas atribuições que lhe eram conferidas. Os movimentos de reforma do Estado seriam, então, fomentados não só por essa necessidade, mas também pela percepção dos problemas que acometem o funcionamento do setor público. A burocracia weberiana e o *New Public Management* foram as duas principais ondas de reformas, alcançando diversos países, inclusive o Brasil.

A burocracia nos moldes weberianos surgiu em meados do século XX como uma reação ao patrimonialismo que perpetuava nas instituições. Desse modo, para minimizá-lo, essa se estruturaria com base em princípios como a impessoalidade, o profissionalismo, a observância a normas e regras, enfim, em um formalismo que reduziria a influência de variáveis externas, como ocorria com o patrimonialismo.

A busca pela estruturação de um corpo de servidores profissionalizado no Brasil teve início no governo de Getúlio Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), delimitando o início de um esforço mais sólido de formação do Estado nacional moderno. Vargas ampliou o papel do Estado, adotando uma postura de intervenção econômica e de forte centralização política, principalmente após a instauração do denominado Estado Novo. A reforma que começava a se estruturar no país defendia a utilização do mérito, posto que a não aplicação do mesmo constituía um obstáculo à modernização e à racionalização do serviço público. Para contornar as influências do patrimonialismo, adotou-se a prática do insulamento no tocante à burocracia mais diretamente ligada à promoção das políticas em prol do desenvolvimento nacional. Os estados foram forçados a criar matrizes estaduais do DASP, os intitulados “daspinhos”, no âmbito de um processo de centralização autoritária. Todavia, após o fim do Estado Novo, tanto o órgão central como suas matrizes ficaram debilitados.

Apesar das supostas vantagens do modelo weberiano, a burocracia sofreu uma série de críticas, como, por exemplo, a lentidão e o desestímulo a inovações por ela provocadas - que a tornariam ineficiente. O movimento denominado *New Public Management* (NPM) foi o responsável por grande parte dessas críticas. Esse teve origem durante a década de 1980, com a crise econômica que atingiu um número expressivo de países. Muitos argumentavam que os males que afligiam a economia decorriam da intervenção excessiva e ineficiente do Estado, dando início a uma crise do mesmo. O NPM tinha como pressupostos a busca de um Estado mais eficiente e que provesse serviços públicos de melhor qualidade para o cidadão. Para que isso fosse possível, propunha a aplicação da lógica da administração privada à pública, por meio da introdução de mecanismos de mercado, o que, segundo os seus defensores, a tornaria mais célere e eficaz. No entanto, o NPM também foi objeto de críticas, tanto em termos dos resultados por ele prometidos - posto que não teriam sido comprovados os ganhos de eficiência advindos da adoção do modelo - como no que se refere aos seus pressupostos - uma vez que, para muitos, a aplicação de princípios privados não só era incompatível com a lógica do setor público que tem que balizar suas ações em leis e regras, como também era inapropriado tratar o usuário dos serviços públicos como cliente ao invés de cidadão.

O NPM atingiu o Brasil, porém com relativo atraso em comparação aos movimentos internacionais iniciados na Inglaterra e nos Estados Unidos e teve seus pressupostos adotados primordialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Bresser Pereira, ministro à época, percebeu a importância de se instituir na administração pública brasileira as alterações às quais os outros países foram submetidos de acordo com os princípios do NPM. Todavia, as mudanças propostas pelo PDRAE que visavam melhorar o desempenho e os resultados do setor público acabaram ficando em plano secundário frente à questão fiscal, o que dificultou a implementação de uma reforma ampla e contínua.

A despeito dos esforços em busca da profissionalização do setor público, as reformas realizadas no Brasil tiveram caráter inconcluso, o que fez com que a administração pública ainda se encontre, nos dias de hoje, sem a pretendida profissionalização de seus servidores. Contribuíram para isso os dispositivos legais publicados a partir de 1934 que, apesar de reiterarem o compromisso com a profissionalização em seus artigos, acabam por deixar espaços para a adoção de medidas que vão de encontro a tal objetivo. Os estados e municípios seguiram, ainda que com maior grau de dificuldades, o que se passou no plano nacional.

O propósito mais geral do presente trabalho consiste em examinar os desafios que se interpõem à promoção do desiderato político da profissionalização da administração pública brasileira, iluminando a discussão da questão com a abordagem dos processos relativos aos profissionais dedicados às atividades docentes no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG). Para o alcance desse objetivo geral, comparecem, como objetivos específicos: construir um panorama dos principais movimentos reformistas da administração pública que se estenderam ao longo do século XX; discutir a questão da burocracia e da profissionalização; traçar a trajetória da administração pública brasileira inserindo-a no movimento reformista internacional; explicitar as principais brechas à almejada profissionalização abertas pelos dispositivos legais; examinar a política de recursos humanos adotada pela SEE-MG referente, sobretudo, a seu quadro de professores.

Para a construção desse trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas, análises documentais e análises estatísticas descritivas de dados. A pesquisa bibliográfica caracteriza-se por ser elaborada a partir de textos, estudos, artigos científicos e materiais já produzidos por outras pessoas, o que permite estudar determinado assunto de forma mais ampla do que as pesquisas realizadas de forma direta. Os temas tratados a partir da revisão bibliográfica foram os movimentos reformistas internacionais, as principais reformas estruturadas na administração pública brasileira, as perspectivas da gestão pública no século XXI, bem como as críticas às brechas presentes na legislação brasileira. As análises documentais assemelham-se à pesquisa bibliográfica, porém, distinguem-se quanto à natureza das fontes, visto que as primeiras baseiam-se no estudo de fontes documentais como, por exemplo, documentos oficiais e reportagens de jornal. Nesse trabalho, foram empregadas diversas legislações, como as Constituições Federais, a lei que regulamenta as carreiras da educação, entre outras. Além disso, foram utilizadas publicações da Secretaria de Estado de Educação, tais como a Caderneta de Indicadores Educacionais. Por fim, a análise descritiva de dados consiste na descrição dos mesmos e na caracterização do comportamento das variáveis presentes neles. Os dados manuseados foram obtidos na Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAG-MG) e na SEE-MG e referem-se, principalmente, a aspectos da política de recursos humanos, como os planos de carreiras dos professores, o quantitativo de efetivos e de não efetivos, o número de vagas abertas em concursos, dentre outros. Para uma análise mais aprofundada do tema, seria necessária uma série histórica dos dados desde 1988, porém, eles não estavam disponíveis, uma vez que, à época, não eram sistematizados. Dessa forma, a pesquisa foi realizada em períodos mais recentes.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo contempla um levantamento dos movimentos de reforma do Estado que tiveram maior expressividade em termos de seus impactos na administração pública e de sua proliferação na comunidade internacional de países, estabelecendo os principais pressupostos dos mesmos, bem como as críticas a eles endereçadas. Já no segundo, examina-se essa mesma trajetória reformista no contexto brasileiro, com foco no nível central de governo, apontando as principais iniciativas de reforma empreendidas, bem como os limites e falhas do processo. Por sua vez, no terceiro, são apontadas as proposições dos dispositivos constitucionais referentes à profissionalização da administração pública, ao longo da história brasileira, bem como as brechas que impediram ou dificultaram sua materialização. No quarto capítulo procede-se uma análise dos avanços, desafios e limites da profissionalização dos servidores da carreira no âmbito da SEE-MG, com foco nos professores da educação básica. Já as considerações finais expõem as principais conclusões do trabalho.

2 REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há um amplo debate acerca do papel a ser atribuído ao Estado, em que se discute o grau de autonomia que este deve dispor no tocante à formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, essa discussão avança na direção de formas - de se organizar a estrutura estatal - mais promissoras para a consecução dos objetivos inicialmente propostos. Para Grindle (1996), citado por Cotta (1997), a capacidade do Estado estaria relacionada com a soma de habilidades apropriadas às funções denominadas como essenciais desse, as quais definiriam a sua competência para proporcionar as mudanças na sociedade. (COTTA, 1997).

De acordo com Carneiro e Brasil (2015) as funções que o Estado desempenha teriam uma propensão a sofrer modificações no decorrer do tempo, o que geraria uma necessidade de transformação das estruturas do Estado no sentido de adequar sua capacidade operacional às novas atribuições e responsabilidades. Todavia, essa não é a única razão que impulsiona os movimentos reformistas, uma vez que estes seriam fomentados também pela consciência de problemas no funcionamento do setor público ou de deficiências na capacidade de atuação do mesmo. Assim, as reformas teriam como finalidade a melhoria desse funcionamento, que seria reflexo, entre outros fatores, do aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, da redução dos gastos e do aumento da eficiência e da efetividade nas ações desenvolvidas pelo Estado. Ainda segundo os autores, essas reformas não costumam ser abrangentes - envolvendo apenas alguns setores ou programas, mas não as instituições do setor público como um todo - nem repentinas – por se estabelecerem, geralmente, de forma gradual.

No entanto, a despeito do gradualismo que tende a caracterizar as iniciativas voltadas a promoção de reformas no setor público, é possível se falar na existência de “ondas reformistas”, conforme expressão de Christensen e Laegreid (2012). Por ondas reformistas entende-se o agrupamento de reformas com pressupostos, práticas e processos semelhantes e que se propagam por um número significativo de países. Podem ser citados os dois processos mais marcantes dessa natureza que percorreram e influenciaram as administrações públicas de grande parte dos países. O primeiro deles é aquele que confluiu para a adesão ao modelo burocrático proposto por Weber e que deu origem à intitulada “administração pública progressiva” de acordo com Hood (1995), citado por Carneiro e Brasil (2015, p.6). Tal movimento surgiu como uma reação à corrupção e ao abuso de poder, bem como à

ineficiência e à ineficácia da atuação estatal, e defendia a separação entre a administração e a política - ganhando expressividade no final do século XIX e início do século seguinte.

Conforme explicitado por Oliva (2006), para Wilson (1887), estas instâncias estariam separadas e caberia à política estabelecer as prioridades de ação da administração, ao passo que a implementação de tais ações seria função da administração. Esta divisão é detalhada por Oliva (2006):

“decisões políticas e administrativas possuem *natureza* distinta - sendo que a especificidade das últimas estaria na possibilidade de que fossem submetidas a tratamento “científico”, o que lhes conferiria um *status* de *neutralidade* frente aos objetivos de política propostos”. (OLIVA, 2006, *apud* LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO; 2010, p.12):

O segundo processo remete à onda que se alastrou por diversos países e que surgiu em contraposição ao modelo burocrático weberiano, dando forma à denominada “nova gestão pública”, a qual é movida formalmente pelo objetivo de melhoria da *performance* do setor público e dos serviços prestados por este à sociedade. (CARNEIRO; BRASIL, 2015). Assim, a seguir, será feito um exame das principais características dessas iniciativas reformistas, bem como das críticas a elas direcionadas.

2.1 Burocracia e Profissionalização da administração pública

O conceito de burocracia ganhou expressividade com os estudos de Max Weber. A ele é atribuído o modelo burocrático, pois, conforme Secchi (2009), “o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características”.

Para Weber, a burocracia é concebida como um modelo organizacional caracterizado por uma racionalidade técnica baseada na crença da legalidade das normas estabelecidas. Este seria o tipo de estrutura em que mais se reduziria a influência de variáveis externas como riqueza, parentela e amigos no funcionamento das organizações, dado que estes seriam subordinados à observância de leis e regulamentações (BARBOSA, QUINTANEIRO, 2007). Destarte, no modelo burocrático, conforme exposto por Secchi (2009),

“o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo”. (SECCHI, 2009, p. 351).

Ainda segundo o autor, a formalidade seria definida como a instituição de deveres e responsabilidades aos membros da organização, de modo que sua conduta estivesse formalmente estipulada. Com isto, buscava-se impedir ao máximo a arbitrariedade do funcionário - o que garantiria a padronização e a continuidade do trabalho executado. Por sua vez, a impessoalidade seria caracterizada por “funções e linhas de autoridade claras” no que tange às relações da organização com o ambiente externo e também àquelas que acontecem dentro desta, entre seus membros. Além do mais, os postos pertenceriam à organização e não ao indivíduo que os ocupa, restando o apoderamento de tais postos pelo mesmo. (SECCHI, 2009, p. 351).

Corroborando com esta definição, consoante Carneiro e Menicucci (2011), à burocracia estão associadas:

“regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo, de legitimidade, de outro” (CARNEIRO, MENICUCCI. 2011, p.16).

Ademais, o arranjo burocrático é baseado na especialização de funções de acordo com a capacidade dos indivíduos para o desempenho das mesmas - indivíduos estes que devem ser recrutados por meio de critérios técnicos e objetivos, garantindo a impessoalidade no que se refere à concorrência para o cargo - conforme a noção de meritocracia e profissionalização. A profissionalização seria, portanto, um pressuposto da burocracia, baseado “numa perspectiva de emprego de longo prazo, organizado sob a forma de carreiras”, nas quais os cargos estariam dispostos de forma hierárquica. (PERROW, 1993 *apud* CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.15). No entendimento desses autores, “a carreira aponta para estabilidade e segurança, expressando um requisito para decisões de longo prazo no tocante a investimentos pessoais em qualificação e aprimoramento profissional”. (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.16).

Além disso, os cargos seriam organizados não só de forma hierárquica como também, levando-se em conta as respectivas atribuições, competências e responsabilidades dos mesmos, de modo que exista uma carreira. Assim, a burocracia weberiana, no que concerne à profissionalização, se assentaria em uma absoluta dedicação às responsabilidades do cargo ocupado, e a remuneração se daria por meio de salários fixados de acordo com critérios de mérito, educação formal e exercício do cargo de forma efetiva. (PERROW, 1993; OLSEN, 2005; *apud* CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.16). Segundo Barbosa e Quintaneiro (2007):

“a organização burocrática é hierárquica, e o recrutamento para seus quadros dá-se através de concursos ou de outros critérios objetivos [...] o salário é determinado de acordo com o cargo e existe uma carreira que estrutura a hierarquia”. (BARBOSA, QUINTANEIRO, 2007, p.7-8).

Bonis e Pacheco (2010), de forma complementar, afirmam que, para assumir posições hierarquicamente mais altas, os funcionários que pertencem à carreira são submetidos à critérios objetivos, previamente definidos, de mérito e senioridade.

Desta maneira, as funções seriam distribuídas às pessoas por meio de competição justa pelo acesso ao cargo, na qual o candidato à vaga deve demonstrar seus conhecimentos bem como sua capacidade técnica. O profissionalismo estaria relacionado a este aspecto benéfico atrelado ao mérito, que é baseado na justiça e na diferenciação, permitindo combater as práticas nepotistas características do modelo pré-burocrático, de cunho patrimonialista (MARCH, 1961; BRESSER-PEREIRA, 1996; *apud* SECCHI, 2009, p. 351). Para Bonis e Pacheco (2010), a permanência por períodos longos no cargo é reflexo disso, pois, como o burocrata tem acesso a este por meio de procedimentos pré-estabelecidos, só é retirado do mesmo em casos de exceção, não ficando tal permanência sujeita à disputas políticas.

Devido às particularidades supracitadas, para Weber (1982), a organização burocrática avançaria em relação a qualquer outra forma de organização dada a sua superioridade exclusivamente técnica, uma vez que esta propiciava precisão, certeza, continuidade, velocidade, redução de custos, dentre outras vantagens. Segundo Friedberg (1995), citado por Carneiro e Menicucci (2011, p.15), esta superioridade residiria na execução de forma objetiva e racional do que deve ser feito, de modo a assegurar previsibilidade às atividades da organização, independentemente do responsável por realizá-las. De acordo com os autores, este arranjo, estendido ao poder público, evidenciaria uma oposição ao clientelismo¹ e ao patrimonialismo², não só por garantir maior estabilidade e previsibilidade no que se refere à implantação das atividades estatais, como também por permitir a instrumentalização do controle dessas atividades - fatos que gerariam maior confiança dos cidadãos no aparato estatal. A burocracia seria, desta maneira, um ator importante no Estado moderno, dado que:

¹ De acordo com Nunes (2003, p.27), o clientelismo pode ser caracterizado por trocas generalizadas e pessoais em uma relação cliente-*patron*, “que inclui promessas e expectativas de retornos futuros”.

² O termo é usualmente utilizado para designar situações nas quais a distinção entre patrimônios público e privado não é adequadamente observada.

“[...] teria o papel, primeiramente, de evitar que o governo fosse tomado pela ocupação patrimonial dos cargos públicos, processo que seria substituído pela seleção pública e universal de um corpo profissional, meritocrático e impessoal. Além disso, caberia aos burocratas a racionalização da administração pública, por meio de procedimentos padronizados, substituindo o diletantismo por ações orientadas por especialistas” (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO (Org.); 2010, p.12).

É possível observar, desse modo, que a burocracia traz uma série de vantagens para as organizações, o que fez com que o modelo desfrutasse de “notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo”. (SECCHI, 2009, p.350).

Na mesma linha de pensamento dos autores acima, tem-se que:

“da administração pública à gestão dos negócios privados [...], todas as instituições, tenham elas fins ideais ou materiais, estruturam-se e atuam através do instrumento cada vez mais universal e eficaz de se exercer a dominação que é a burocracia”. (BARBOSA, QUINTANEIRO, 2007, p.139).

Todavia, para Bresser Pereira (1996, p.5), apesar de as administrações públicas de diversos países terem aderido à burocracia do tipo weberiano por ela ser considerada superior à administração patrimonialista, esta não teria demonstrado, na prática, sua presumida eficiência - visto que não trouxera maior rapidez, custo baixo, nem melhoria de qualidade para os serviços públicos. Assim, segundo o autor, “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Os problemas apontados por Bresser Pereira repercutem uma série de críticas à burocracia advinda dos estudos realizados pela sociologia das organizações. Tais críticas gravitam em torno das chamadas disfunções da burocracia, que seriam efeitos não esperados - nem desejados - do modelo burocrático weberiano. Dentre elas, podem ser citadas: o excessivo apego às normas e regulamentos, caracterizado pela absoluta observância dos mesmos, uma vez que estes eram seguidos, sem serem questionados, “independentemente de sua razoabilidade” - fato que poderia gerar ineficiência, letargia e resistência às inovações; a fragmentação na estrutura organizacional, decorrente da especialização requerida pelo modelo weberiano, o que traria dificuldades na coordenação das atividades da organização e acabaria, segundo Perrow (1976), citado por Carneiro e Menicucci (2011, p. 19), por “instrumentalizar a ineficiência na *performance* organizacional”; a centralização e a rigidez do processo

decisório “onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide” - conforme Crozier (1993), mencionado por Carneiro e Menicucci (2011, p. 19).

Faz-se necessário mencionar, no entanto, que o modelo burocrático proposto por Weber se configura como um tipo ideal, e na realidade das administrações públicas, suas características estão presentes em maior ou menor grau. Desse modo, não é possível responsabilizar a burocracia weberiana pela ineficiência da administração sem antes se verificar em que medida esta foi efetivamente construída - porquanto “pode ser que a presumida ineficiência seja decorrente não da prevalência de uma administração de moldes burocráticos, mas da inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada, como bem ilustra o caso brasileiro”. (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p. 22-23).

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

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

Não obstante, a despeito disto, segundo a autora, o Brasil é um dos países da América Latina com maior grau de profissionalização no serviço civil, e esta estaria relacionada com o “grau de cumprimento dos requisitos do modelo burocrático weberiano clássico”, conforme análises de autores como Evans e Rauch (1999), citados por Pacheco (2010, p. 277). Tais autores propuseram a expressão “escala weberiana” - para definir em que medida as características do modelo weberiano são detectadas - o que incluiria variáveis como “ingresso por concurso, tempo de permanência/estabilidade, progressão na carreira, acesso a cargos de direção, remuneração, incidência de propina [...]”, entre outros. Assim, na percepção de Pacheco (2010), a boa colocação do Brasil, se comparado aos demais países latinoamericanos, pode decorrer da preocupação pioneira em constituir corpos permanentes de Estado, bem como da

previsão, na Constituição Federal de 1988 - reproduzindo e reforçando prescrição de constituições anteriores -, do concurso público como forma de acesso a cargo ou emprego público.

Pacheco (2010) ainda destaca que o concurso é utilizado como a principal maneira de se estabelecer a meritocracia e faz críticas à forma de realização do mesmo ao dizer que, no Brasil, este é feito com base em critérios objetivos - provas e títulos - sem que sejam abertos espaços para que outras competências, como capacidade de comunicação e de trabalho em equipe, por exemplo, sejam avaliadas - sob o argumento de estas últimas, por serem menos objetivas, trazerem inseridas em si o “perigo da subjetividade”. (PACHECO, 2010, p.283-284)

Barbosa (1996), citada por Pacheco (2010, p. 284), também argumenta que “predomina no Brasil, equivocadamente, o monopólio do concurso público como instrumento meritocrático”. Equivocado, na avaliação da autora, pois, além de a exigência expressa do concurso em dispositivo legal não garantir necessariamente que o sistema de mérito esteja sendo priorizado, existem outras formas eficientes de seleção - como aquela em que se avalia “o desempenho já comprovado em determinadas tarefas ou pela qualificação”.

Outra crítica interessante a ser levantada não diz respeito à burocracia em si, mas sim, a um de seus pressupostos: a meritocracia. Barbosa (1996), citada por Pacheco (2010, p.285), aponta que, no Brasil, confundem-se os conceitos de “meritocracia enquanto um sistema para avaliar desempenho e meritocracia como ideologia igualitária”. Isso porque, principalmente depois da Constituição de 1988, que institucionalizou o princípio da igualdade, os cidadãos passam a ansiar por um Estado igualitário, em que todos recebem os mesmos benefícios, existindo uma rejeição a todo e qualquer tipo de diferenciação, independente de esta ter como objetivo valorizar positivamente determinados desempenhos individuais. Assim, “a invocação da ‘isonomia’ busca invalidar qualquer medida diferenciada e específica para uma categoria, ou estendê-la a todos os funcionários”. Disso, na visão de Barbosa (1996), decorreria tanto uma “síndrome de isonomia” como o engessamento do serviço público. É importante destacar que este é um problema resultante do contexto brasileiro, não sendo inerente à meritocracia, conforme pode ser visto pelo texto de Pacheco (2010):

“No Brasil, segundo a autora [Barbosa, 1996], a aspiração radical à igualdade substantiva tende a levar à rejeição da valoração positiva do desempenho individual, distanciando-se assim da visão norte-americana sobre mérito e desempenho, onde a igualdade é o direito de todos perante a lei, e as diferenças entre os indivíduos resultam de seus próprios talentos e esforços.” (PACHECO, 2010, p. 285)

Ainda segundo Barbosa (1996), mencionada por Pacheco (2010), essa noção que se criou em torno do conceito da meritocracia acaba reprimindo a adesão ao sistema de mérito, principalmente no setor público brasileiro, uma vez que, na prática, “quando o mérito é acionado como critério, ele não é legitimado por quem não foi bem avaliado” (BARBOSA, 1996, *apud* PACHECO, 2010, p. 286).

Análises do modelo brasileiro à parte, cabe agora retornar às críticas ao modelo weberiano em si. Além dos estudos elaborados pela sociologia das organizações, a burocracia weberiana recebe novas críticas advindas da denominada *public choice*. Enquanto aquela foca nas intituladas disfunções da burocracia, esta última aparece mais associada ao *New Public Management* (NPM), baseando suas alegações nas ideias de que os burocratas maximizariam seus próprios interesses, o que tenderia a proporcionar “um crescimento excessivo da burocracia estatal”. (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p. 21). Na seção a seguir, serão apontadas as principais características do movimento reformista denominado NPM.

2.2 O reformismo do NPM

Durante a década de 1970, as principais economias capitalistas entraram em grave crise econômica. Começou, então, a ser difundida, de forma predominante, a ideia de que os problemas que acometiam o sistema capitalista estavam relacionados a uma intervenção excessiva do estado na economia e nas relações sociais dos indivíduos. O Estado teria, portanto, na visão dos liberais, “se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz”. Assim, sob a perspectiva do novo pensamento que se tornara dominante nesta época, a crise econômica teria se transformado em uma crise de Estado. A hegemonia desta corrente dá origem a uma agenda reformista com foco no mercado e na diminuição da intervenção estatal na economia - o que tornava necessária a reestruturação do aparato estatal. Desse modo, o neoliberalismo, no que se refere às reformas administrativas, conflui para o movimento denominado *New Public Management* (NPM). (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.10-12).

O NPM começa a ter expressividade no final do século XX e constitui-se como uma nova onda reformista, cuja questão central gravita em torno da melhoria de desempenho, principalmente no tocante à provisão dos serviços públicos aos cidadãos. Este movimento tem início nos países anglo-saxões, propagando-se pelos países desenvolvidos na década de 1980, e, posteriormente, atingindo os denominados em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina. O Brasil adentra tardiamente nesta nova onda se comparado ao plano internacional, tal qual fizera em relação às iniciativas de reformas pautadas no modelo burocrático. Em contraposição às falhas identificadas no modelo weberiano de burocracia - ineficiência e letargia das ações executadas pelos burocratas, entre outras -, os defensores do NPM fazem uma série de propostas que buscavam trazer maior eficiência e celeridade à administração pública - “substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados”. (CARNEIRO; BRASIL, 2015; CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.10).

As iniciativas propostas pelo NPM poderiam ser reunidas em três eixos, conforme proposto por Dunleavy *et al* (2005)³: a desagregação, a competição e os sistemas de incentivos econômicos influenciados pela lógica de mercado. Nessas iniciativas, estão presentes:

“elementos como agencificação, descentralização inter e intragovernamental, terceirização, parcerias com empresas e organizações não governamentais, desregulação, flexibilização administrativa e delegação de competências, contratualização, recompensa por performance, controle por resultado e governo eletrônico”. (CARNEIRO, BRASIL, 2015, p.7)

O NPM buscava imprimir um caráter gerencial à administração pública, mediante a introdução de mecanismos de mercado, de modo a conferir maior eficiência e desempenho no funcionamento do Estado e na provisão dos serviços públicos ao cidadão.

Contudo, de acordo com Pacheco (2010), o *New Public Management* foi se transformando, assumindo configurações diversas ao longo do tempo e nos diferentes países. As proposições que, inicialmente, tinham seu foco na redução dos gastos públicos e na maior eficiência da atuação estatal, foram abrindo espaço para a busca de resultados, de qualidade dos serviços públicos, bem como para o empoderamento do cidadão, havendo, assim, “grande distância entre as primeiras medidas voltadas à redução do tamanho do Estado e as iniciativas atuais de melhoria de desempenho das organizações públicas”. (PACHECO, 2010, p.189-190).

³ Citado por Carneiro e Brasil (2015, p.7)

Assim, segundo Carneiro e Brasil (2015):

“[...] ainda que diferentes países se envolvam numa determinada onda reformista, a reforma da administração pública, como salienta Lynn Jr. (2006, p.46), configura-se como uma “questão primariamente nacional”, refletindo a influência de uma série de fatores, dentre os quais as características do sistema político, com suas configurações próprias [...] que pode facilitar ou restringir sua implementação (Pollitt e Bouckaert, 2004)”. (CARNEIRO; BRASIL, 2015, p.3).

Após grande período de hegemonia, o NPM começa a ser alvo de uma série de críticas, tanto em termos de seus pressupostos quanto dos resultados por ele prometidos. No que se refere a estes últimos, tem-se a ausência de evidências que comprovem as melhorias trazidas pelo movimento reformista, como, por exemplo, o aumento do bem-estar dos cidadãos e o aperfeiçoamento do desempenho estatal⁴. De maneira complementar, no tocante aos seus pressupostos e à aplicação do modelo gerencial ao setor público, há dois conflitos a serem destacados: o primeiro deles refere-se à busca de maior flexibilização processual e autonomia decisória, o que seria contrário à conduta apropriada ao setor público, posto que este precisa balizar suas ações em regras e dispositivos legais. O segundo ponto diz respeito ao tratamento dado ao cidadão, que passaria a ser considerado um mero consumidor dos serviços prestados pelo Estado, na tentativa de se aproximar o público do privado. A partir desta pretensa redução do limite entre o público e o privado, segundo Carneiro e Menicucci (2011), o NPM desorganizaria o controle político dos cidadãos sobre as atividades realizadas pelo Estado, trazendo “consequências não apenas para a ordem democrática fundada na soberania popular, mas também para a noção e o conteúdo objetivo da política de seguridade e proteção social”. (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p.31-32).

Feito o levantamento dos principais movimentos reformistas que se passaram no âmbito internacional, faz-se necessário analisar a trajetória das reformas ocorridas na administração pública brasileira, bem como os respectivos limites e falhas verificados durante o processo – o que será feito no capítulo seguinte.

⁴ Pollitt e Bouckaert (2002); Hernes (2005); Manning (2000); Drechsler (2005) citados por Carneiro e Menicucci (2011)

3 TRAJETÓRIA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

A adesão do Brasil ao modelo burocrático é tardia em comparação ao que se passa no plano internacional, notadamente nos países capitalistas desenvolvidos. Somente na década de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder, começam a ser ensaiadas as primeiras transformações com vistas à introdução do modelo burocrático. Contudo, a forma como os países caminharam em direção a este modelo depende da trajetória dos mesmos - que, no caso brasileiro, é marcada de forma acentuada pelo relativo enraizamento do clientelismo e do patrimonialismo. Destarte, segundo os autores:

“[...] a cultura importa, notadamente da perspectiva da burocracia, que, na análise weberiana, é, ao mesmo tempo, produto e reflexo do contexto histórico. Se a cultura política não é pautada pela aderência a tais valores [formalismo e considerações de interesse público], à medida que interpenetrada por práticas como patronagem, patrimonialismo e clientelismo, como ocorre no caso brasileiro, aumenta em muito a importância de uma cultura administrativa que o seja” (CARNEIRO, MENICUCCI, 2010, p.25-26).

Apesar de na Primeira República ter havido a formação das primeiras burocracias modernas brasileiras - a diplomacia e as Forças Armadas -, a análise da trajetória será feita a partir do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), posto que o modelo varguista - nacional desenvolvimentista - não só teve uma amplitude maior, como tornou-se, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010), “a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala”. A conformação estabelecida por Vargas demarca o início de um esforço mais consistente de criação das bases do moderno Estado nacional. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ; 2010, p. 36). Assim, a seguir, serão explicitadas principais características do DASP.

3.1. Modernização burocrática, o papel do DASP e o insulamento burocrático

Vargas subiu ao poder com a Revolução de 1930 e, desde o início, se deparou com grandes desafios. A crise que ameaçava a oligarquia cafeeira e, conseqüentemente, a arrecadação do Estado, a queda das exportações, a dívida externa que precisava ser renegociada, representavam apenas alguns destes obstáculos. Isso fez com que Vargas adotasse uma série de medidas, entre elas a intervenção econômica e a centralização política e administrativa - processos que foram exacerbados com a instalação do Estado Novo, em 1937. (NUNES,

2003). Essas mudanças foram feitas com o intuito de ampliar o papel do Estado, baseado em um esforço pelo desenvolvimento nacional. De acordo com Lima Jr. (1998), se entre 1930 e 1945 intensificou-se o rumo à centralização, foi após 1937 que o Estado, além de administrativo e centralizador, passa a se configurar como um Estado intervencionista.

No entanto, na concepção de Santos e Cardoso (2004-2005), a administração pública não estava preparada para assumir as funções que eram dela esperadas. Deste modo, conforme ressaltado por Rezende (2004):

“o esforço de *state-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa”. (REZENDE, 2004, *apud* ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.35).

Desse modo, “em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista”, o modelo de administração pública construído por Vargas ampliou notavelmente o papel do Estado, intensificando sua intervenção nas esferas social e econômica. (MARTINS, 1976; BRESSER-PEREIRA, 2008; *apud* ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010. p.35). Por conseguinte, a formação de novos órgãos e a reorganização dos que já existiam marcaram os anos que sucederam a Revolução de 1930. Houve uma grande expansão da área social, principalmente no que se refere à saúde e à educação, com a instituição do Ministério da Educação e da Saúde. As intervenções na saúde deixaram de ser pontuais, passando a fazer parte de uma política nacional de saúde pública. Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também passam a ser abarcadas pela atuação estatal, fato que fica nítido, em 1933, com a fundação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e com a posterior concessão, aos assalariados urbanos, de benefícios previdenciários. (CARVALHO, 2011).

Todavia, de acordo com Nunes (2003, p.56), uma industrialização que tivesse como propulsor o Estado, dependeria de instrumentos para “financiar, subsidiar, controlar e supervisionar o processo” - mecanismos estes que começaram a ser criados nos anos 30.

A reforma administrativa que passa a ser então organizada era contrária à tradição de não utilização de um sistema de mérito para a seleção e nomeação de servidores públicos, posto que isto seria um entrave à construção de um Estado mais racional e moderno. As críticas levantadas por esse movimento eram de que a não aplicação deste sistema não só colaboraria

para uma desorganização administrativa, como era inadequada à nova realidade nacional. No entendimento de Briggs (1938), citado por Carvalho (2011), o quadro brasileiro era de desorganização administrativa, não existindo regras para admissão de servidores e para a fixação de seus vencimentos, um sistema de carreiras, a definição de funções, a hierarquização e, muitas vezes, nenhuma relação entre os cargos e as atividades exercidas na prática. Os defensores da reforma administrativa a viam, portanto, como indispensável à ampliação das atividades estatais. (CARVALHO, 2011, p.48-49).

Um dos primeiros passos com vistas à modernização da organização administrativa foi dado em 1931, com a criação da Comissão Permanente de Compras, cujo objetivo era a centralização do processo de aquisição de suprimentos no governo - de modo a conferir-lhe maior controle e padronização. Outra medida importante no sentido de se obter uma meritocracia profissionalizada foi a Constituição de 1934, que preconizou, pela primeira vez na história brasileira, o concurso público “como regra geral de acesso aos cargos públicos”. (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.38). No entanto, segundo Carvalho (2011, p. 54), a aplicação do sistema de mérito se limitava ao ingresso em cargo público, não englobando a ascensão a cargos hierarquicamente superiores, nem a progressão de funções que, na visão do autor, continuariam “subordinados aos critérios de antiguidade, laços de amizade ou favorecimento político”.

Além disto, conforme a percepção de Nunes (2003), o universalismo de procedimentos⁵ não era forte o bastante para superar a ordem tradicional dominada pelos partidos políticos. Dessa forma, a saída seria o estabelecimento de uma burocracia insulada⁶, despreendida dos limites impostos pela patronagem política, de modo que essa pudesse se empreender na promoção de políticas desenvolvimentistas. Ainda segundo o autor,

“a política de modernização e desenvolvimento ficava a cargo da instituição do insulamento burocrático. Através dela os tecnoburocratas estatais se protegiam da influência política em agências de governo como o DASP, onde pontificou a burocracia clássica [...]” (NUNES, 2003, p.12).

Desse modo, teve início a formação de uma burocracia orientada para o desenvolvimento e institucionalmente pautada no mérito, traços do modelo varguista que “tem na criação do

⁵Segundo Nunes (2003, p.33), “o universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, checks and balances poderia refrear e desafiar os favores pessoais”.

⁶De acordo com Nunes (2003, p.33-34), “o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica”.

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, a sua principal marca”. O DASP assumiria, assim, papel central para a construção de uma burocracia profissional e institucionalizada. Contudo, apesar de buscar modernizar a gestão pública de acordo com os princípios burocráticos weberianos difundidos no plano internacional, é importante ressaltar que a reforma do DASP possuía uma dupla face, uma vez que tinha uma matriz política extremamente problemática dado o caráter autoritário e centralizador do modelo, principalmente, no pós-37, com a consagração do Estado Novo. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.37).

O DASP foi instituído por meio do Decreto-lei nº 579, de 1938, e, consoante este documento, competiria ao órgão, dentre outras atribuições, a sistematização da proposta orçamentária; a determinação das modificações necessárias na organização dos serviços públicos para conferir-lhe maior eficiência, bem como a inspeção dos mesmos; a seleção de candidatos aos cargos públicos federais, salvo em determinados órgãos como o Conselho Federal. (BRASIL, 1938). De acordo com Carneiro e Brasil (2015), seriam funções do DASP, a organização da estrutura administrativa do governo federal e também a definição e controle da carreira dos funcionários públicos. Para efeito disto, caberia ao órgão estabelecer normas e regras, baseadas no sistema de mérito e na realização de concursos, para admissão e recrutamento dos mesmos.

Conforme ressaltado por Carvalho (2011), uma das primeiras providências do DASP foi instaurar o processo de seleção para admissão no serviço público e estabelecer controles para a manutenção deste sistema meritocrático. Apesar desse último ter sido introduzido desde 1936 com a Lei nº 284, foi só com o DASP que ele teve sua efetiva implementação. “Na visão de seus dirigentes, o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros e a neutralidade administrativa, requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal” (CARVALHO, 2011, p.52).

Contudo, de acordo com Carvalho (2011), diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos e na Inglaterra, a inserção do concurso público como forma de entrada ao serviço público não teve apoio popular, fato que criou resistência para que este mecanismo se firmasse de forma efetiva.

Tal qual apontado por Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p. 99), “o DASP simbolizou, no período de sua criação, a busca da racionalidade e da modernização da administração pública”, sendo que essa última característica, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010) teria sido, em linhas gerais, alcançada enquanto objetivo. Campelo de Souza (1976, p.86) também destaca a importância do DASP ao considerá-lo como decisivo não só na reforma da administração pública mediante processos de seleção e admissão de pessoal, mas também “pela sua função na montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre Executivo federal e a política dos estados”.

O DASP multiplicou-se nos estados na forma de Departamento Administrativo, os “daspinhos”, que se reportavam à matriz federal e desfrutavam de vasto poderio. Os estados foram constrangidos a criá-los como parte do processo de centralização⁷. Os estados e municípios perderam sua autonomia legislativa, bem como a capacidade arrecadatória (essencial para a autonomia), que foi em grande parte transferida para o governo federal. A aprovação do governo se tornou vital para as questões importantes. (NUNES, 2003).

De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), “a centralização política e administrativa foi outra característica do modelo daspiano”. Contudo, segundo os autores, o problema deste modelo não residia apenas na centralização, já que esta era uma característica presente nos processos de *state-building* em todo o mundo, como é o caso dos Estados Unidos. Enquanto no modelo estadunidense prevaleceu o princípio do mérito em oposição às oligarquias locais, o foco do modelo varguista era “o do controle das elites locais e não o da transformação política e gerencial dos governos subnacionais. Em outras palavras, o DASP ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios” (Abrucio, Pedroti, Pó, 2010, p. 41-42).

Além deste, a manutenção do clientelismo foi outro problema do modelo varguista. Na visão de Nunes (2003, p.54), não só a autonomia local foi radicalmente reduzida, como também os recursos para o exercício do clientelismo, que foram transferidos para o governo federal, passando a haver uma nacionalização dos mesmos, “com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*”.

⁷ Estes funcionavam enquanto corpo legislativo de cada estado, supervisionando a atuação dos interventores e prefeitos, tais como as leis, decretos e orçamento por eles estabelecidos.

Apesar de seu caráter centralizador, “a reforma administrativa conduzida pelo DASP também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias”. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.39). Para Nunes (2003, p. 55), o avanço da intervenção sobre a economia ocorreu intrincado com os meios necessários para que essa ocorresse de forma efetiva, “o que deu origem a muitas agências estatais especiais”. Lima Jr. relata (1998) que, no tocante à intervenção direta na economia, essas autarquias, além de outros institutos como os grupos técnicos, regulariam as importações, exportações, as relações entre produção e consumo em busca de um equilíbrio, estimulariam a indústria e ampliariam a infraestrutura com o intuito de industrializar o país.

O insulamento burocrático, tanto dessas agências orientadas para o desenvolvimento econômico, como do DASP, permitiu que Vargas levasse adiante seu projeto de modernização da administração pública, sem que fosse necessário fazer transformações em todo o arcabouço político e social brasileiro. Não obstante o fato de o modelo estabelecido, baseado no insulamento burocrático, ter conseguido alcançar considerável parcela de seus objetivos, este tinha seus limites, uma vez que ao mesmo tempo em que o insulamento foi adotado como um subterfúgio que permitiu a sobrevivência do DASP, também se tornou um entrave à propagação dos fundamentos do mérito e do universalismo para as demais áreas da administração pública brasileira. Dessa maneira, parte da administração pública modernizou-se guiada pela lógica do mérito e da profissionalização, por meio de administração paralela conduzida “insulada do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos”, ao mesmo tempo em que no restante dessa, perpetuou o patrimonialismo. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.42). Segundo Campello de Souza (1976), citada pelos autores:

“o desmantelamento da velha ordem não ultrapassou os limites de uma ‘modernização conservadora’: sem qualquer reformulação radical da estrutura socioeconômica existente, encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados” (Campello de Souza, 1976, *apud* ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.42).

Outro problema desta reforma, no entendimento de Carvalho (2011, p.54), reside no fato de esta ter sido estabelecida de “cima para baixo”, Dada a falta do apoio popular, ela “teve de se fiar exclusivamente no executivo para o seu sucesso”. Devido a esta dependência de vontade política, a permanência das estruturas instituídas com a reforma torna-se muito suscetível a mudanças de governo. Evans (1993), citado por Cotta (1997, p. 6), aponta o mesmo problema, pois, segundo ele, apesar de esta forma de organizar o Estado ter conseguido alcançar seus

objetivos imediatos, ela teria desvantagens, se comparadas a iniciativas sistêmicas de reforma, por se dar de maneira parcial e inconclusa. Desse modo, na medida em que não é regulada por dispositivos institucionalizados, esta passa a depender do resguardo do chefe do executivo para sua conservação.

Esse fato fica nítido no caso do DASP, que se estremeceu após a queda do Estado Novo. De acordo com Nunes (2003, p.67), com a queda de Vargas e a instituição de um governo democrático, o presidente José Linhares, que via o DASP enquanto obra do regime autoritário anterior, desprezou o esforço empreendido para a implantação do universalismo de procedimentos, fazendo uma série de nomeações clientelistas, bem como tirou o órgão de seu papel central no planejamento por meio do Decreto-lei nº 8.323/45. Apesar de não ter eliminado o órgão, este “foi totalmente esvaziado”, processo que teve continuidade com a ascensão de Dutra ao poder. “Em suma, o papel do DASP foi drasticamente reduzido, como uma reação ao passado autoritário que ele encarnava”. Este fato é sintetizado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010):

“Definitivamente, o fim do primeiro governo Vargas representa uma inflexão no *status* do DASP (Rezende,2004:49; Geddes,1990:223). Dali para diante, até sua extinção, na década de 1980, o órgão foi se tornando um grande cartório da administração civil, embora ainda tivesse papel bastante qualificado (mesmo que decrescente ao longo do tempo), o que o levou por vezes a alimentar outras partes do Estado com funcionários selecionados pelo mérito”. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ; 2010, p.46).

Contudo, não obstante as contribuições positivas trazidas pelo DASP, a reforma feita por Vargas não teve êxito em eliminar o clientelismo e a patronagem, ainda que estes tenham sido reduzidos na administração indireta se comparada à direta. Segundo Nunes (2003), a democratização de 1945 também não o fez. Vargas tinha essa percepção, o que fez com que ele, em seu segundo governo, retomasse o tema da reforma administrativa, entretanto, sem obter sucesso em suas ações. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010) De acordo com Lima Jr. (1998), no período compreendido entre a democratização e o golpe militar de 1964, a administração pública não se alterou de forma considerável, a não ser pela propensão ao estabelecimento de novos órgãos na administração - direta e indireta.

Juscelino sobe ao poder em 1955 e propõe o Programa de Metas, cujo enfoque era a energia elétrica, a ampliação da malha rodoviária, a autossuficiência em petróleo, a expansão da indústria automobilística, bem como a fundação de uma nova capital. Para cumprir tais metas

de desenvolvimento, o executivo federal fez uso do mecanismo do insulamento burocrático. Todavia, ao mesmo tempo em que utilizava esse artifício, dispunha também da “política tradicional de empreguismo para consolidar o apoio político”. (Nunes, 2003, p. 112). Dessa maneira, o presidente contornaria os obstáculos impostos pela burocracia tradicional, sem que precisasse ir contra esta. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.45). Na visão de Cotta (1997), a administração pública brasileira foi marcada por esta conformação híbrida em que de um lado tinha-se uma burocracia tradicional permeada pelas práticas patrimonialistas e clientelistas e de outro uma estrutura insulada da máquina pública remanescente, que tinha como objetivos evadir-se da morosidade desta, e possibilitar a execução de projetos de desenvolvimento econômico e modernização,

O problema de fazer uso desse tipo de mecanismo, que foi amplamente difundido nos governos de Vargas e JK, é que o insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que preencheu os espaços deixados pelo clientelismo e foi eficiente na busca pelo desenvolvimento nacional, não se empenhou em arquitetar formas de controle desta burocracia por agências ou outros órgãos como o Congresso (NUNES, 2003). Este fato é ressaltado por Olivieri e Loureiro (2006), ao afirmarem que a construção da burocracia brasileira teria ocorrido à margem do Congresso - tanto no que se refere à iniciativa exclusiva do Executivo, como no desenvolvimento posterior da mesma.

Enquanto ao longo do período democrático pós-45, as ações reformistas foram tênues, entre 1964 e 1978, o tema integrou a agenda governamental com regularidade, entretanto, muitas vezes, sem o devido encadeamento. (LIMA JR., 1998). Este período será analisado na seção a seguir.

3.2. Governo Militar e o Decreto-lei nº 200

Em 1964, com o golpe, os militares tomam o poder, no qual permaneceriam até 1985. Logo no início, em 1964, o governo, sob o comando de Castello Branco, instaura uma comissão especial (Comestra) que se encarregaria da questão da reforma administrativa. Esta Comissão analisou as sugestões sobre o tema desde o governo JK e, depois de alguns meses, propôs um anteprojeto que viria a se constituir no Decreto-lei nº 200, de 1967. (LIMA JR., 1998). Warlich (1984, *apud* LIMA JR, 1998, p.13) aponta alguns princípios que conduziram essa

reforma, entre eles: o planejamento e a descentralização; a ampliação de empresas estatais, fundações e autarquias; e a consolidação do sistema de mérito.

Esses princípios são nitidamente observados ao se analisar as ações realizadas pelo governo militar. Durante o período, algumas carreiras do Estado foram criadas ou consubstanciadas com base nos princípios meritocráticos; houve uma busca pela melhoria da gestão pública, com a criação dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), evidenciando uma forte preocupação com os princípios do mérito e do planejamento. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Por sua vez, no que tange à descentralização, com o Decreto-lei nº 200, o processo de expansão do aparelho estatal brasileiro via administração indireta é reforçado, uma vez que este instrumento separou as funções a serem exercidas pelas administrações direta e indireta, - a primeira ficou responsável pelas de direção, enquanto a segunda pelas de execução - configurando a chamada descentralização intragovernamental. O número de estatais ampliou-se significativamente a partir desse período e a lógica de funcionamento dessas foi igualada a das empresas privadas, principalmente nas questões de recrutamento e remuneração. Além disto, no decreto também estava prevista a contratação, pela administração direta e pelas autarquias, de especialistas - permanentes e temporários - o que não só gerou uma escapatória ao mecanismo do concurso público enquanto forma de admissão ao serviço público, como deu origem a uma duplicidade de regimes de pessoal no mesmo. (CARVALHO, 2011).

Essa descentralização administrativa, conjugada com a flexibilização gerencial, tinha como propósito tornar o Estado mais rápido e eficiente, de modo que pudesse ampliar sua atuação, principalmente na área econômica. Não só as atividades desta área foram estendidas se comparadas às do modelo varguista, como também houve a inclusão de novas áreas, como, por exemplo, a social e a de desenvolvimento urbano. As questões, portanto, que não se configuravam como prioridades, ficavam a cargo da administração direta, marcada pela patronagem, o clientelismo e a falta de profissionalização, o que normalmente levava a um funcionamento ineficiente da burocracia. É importante ressaltar o caráter dual da burocracia, visto que, segundo Abrucio Pedroti e Pó (2010), esta possui duas esferas distintas - uma atrelada ao mérito e a outra à patronagem. A primeira, teria Oliveira Vianna (1987)⁸ como um de seus defensores, ao afirmar que a burocracia era composta por homens que valiam “no mínimo por mil homens”, demonstrando, assim, ter uma perspectiva positiva acerca da

⁸ Citado por Abrucio, Pedroti e Pó, 2010, p.31

burocracia. Por outro lado, para Faoro (2001)⁹, “tratava-se de um estamento burocrático, isto é, de um grupo que usava de forma patrimonialista o seu poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado”. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p.31-32).

Além de seu caráter descentralizador, o Decreto-lei nº 200 previa formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas. Contudo, os autores ressaltam que, apesar desta tentativa de criar mecanismos de coordenação, a fragmentação das ações oriunda do modelo instituído não foi reduzida, indicando uma falha na criação dos mesmos (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Quanto ao controle, este é apontado por Carvalho (2011) como um dos problemas deste modelo descentralizado, uma vez que a ampliação e a diversificação do aparelho estatal trariam dificuldades para que esse se desse de modo efetivo.

A insuficiência de coordenação e controle deu origem a desconroles fiscais e gerenciais, os quais colaboraram para a queda do regime militar. Demais disso, são apontadas outras falhas no modelo estabelecido durante o período militar, como o seu caráter autoritário, a falta de valorização dada à administração direta, bem como a falta de incentivos à consolidação da burocracia nos níveis locais, deixando espaço para a patronagem e mantendo um padrão debilitado de prestação de serviços na ponta do sistema. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Apesar dos problemas do modelo, este realizou ações importantes. No período de 1979 a 1982, a administração pública federal passou a atuar no sentido da desburocratização, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização, com intuito de racionalizar a burocracia, (LIMA JR., 1998), cuja discussão abriu as portas para os ideais trazidos pela Constituição e pela reforma empreendida por Bresser Pereira. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). As mudanças instituídas pela Constituição e pela Reforma Bresser Pereira serão tratadas na seção a seguir.

3.3. Constituição Federal de 1988 e a Reforma Bresser Pereira

O processo de reforma recente tem início após a queda da ditadura militar, advinda das crises do regime autoritário e do modelo nacional desenvolvimentista. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Passados vinte anos de um regime autoritário, o sistema administrativo brasileiro

⁹ Citado por Abrucio, Pedroti e Pó, 2010, p.32

precisava passar por uma reconfiguração que fosse pautada na democracia e que garantisse capacidade de atuação ao Estado.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 instituiu o concurso público como condição indispensável para a investidura em cargo público, procedimento que não só visava à profissionalização da administração pública, como seria essencial para o progresso da democracia no Brasil. (CARVALHO, 2011). Entre os avanços trazidos pelo dispositivo constitucional, além da profissionalização meritocrática conforme dito anteriormente, é possível citar a democratização do Estado e a descentralização. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). De acordo com Carneiro e Brasil (2015), a Constituição de 1988 seria uma nova tentativa de se introduzir uma burocracia em moldes weberianos no Brasil, visto que trouxe um capítulo destinado apenas ao tema da administração pública, com a previsão, em seus dispositivos, da universalização do concurso público como forma de ingresso para o serviço público e de planos de carreira baseados na estabilidade e na progressão.

Não obstante os avanços trazidos pela Constituição de 1988 tendo em consideração o modelo burocrático weberiano, segundo Nogueira e Cardoso Jr. (2011, p. 424), o estabelecimento destas estruturas de carreira para os servidores estatutários “tem sido feita mais por resultado da força corporativa dos seus ocupantes do que por uma política de Estado voltada para valorizar a senioridade e as competências”.

Paralelamente à consolidação do texto constitucional, o país passava por profunda crise no final da década de 1980, marcada pela alta inflação, estagnação econômica, elevada dívida externa, fora o déficit público, o que fez com que se alastrasse a ideia da necessidade de uma reforma do Estado que restringisse o seu papel. As experiências inglesa e norteamericana, que defendiam uma série de ideias baseadas na incorporação de princípios da gestão privada pela pública, compiladas no movimento reformista denominado *New Public Management* (NPM), e que eram difundidas desde o final dos anos 1970 no plano internacional, deram o rumo à reforma que seria empreendida no âmbito da administração pública brasileira. (CARVALHO, 2011). Para Bresser-Pereira (1996), a reforma se basearia no conceito de administração pública gerencial e seria uma reação à crise pela qual passava o Estado - fato que tornava fundamental reestruturá-lo, estabelecendo uma nova delimitação para suas funções.

Fernando Henrique Cardoso subiu ao poder em 1995 e, durante seu governo, foi feito um levantamento do que era considerado como falha da Constituição de 1988, e também um estudo contundente da experiência internacional denominada nova gestão pública. Uma de suas principais ações foi a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a direção do ministro Bresser-Pereira, que identificou a importância de se aplicar na administração pública brasileira as mudanças instituídas na administração pública de outros países. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Segundo Carneiro e Brasil (2015), esta onda reformista chega ao Brasil tardiamente e teve como marco a criação do MARE. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (PDRAE), editado em 1995, foi essencial no caminho percorrido pela reforma brasileira. Este diagnóstico fez forte crítica à burocracia e à Constituição Federal de 1988, dispositivo que teria contribuído ainda mais para o processo de burocratização, além de ter destituído a flexibilidade da administração indireta ao equipará-la à administração direta no tocante às normas de funcionamento. (MARE, 1995, *apud* CARNEIRO; BRASIL, 2015, p.14).

O Decreto-Lei nº 200 havia equiparado a lógica de funcionamento da administração indireta a das empresas privadas, sobretudo no tocante ao recrutamento e à remuneração, utilizando esse tipo de administração para expandir o aparato estatal. Assim, quando a CF/88 passa a equiparar a administração indireta à direta, reduz-se a flexibilidade no funcionamento das primeiras, visto que na administração direta há uma série de normas de direito público a serem seguidas e que são mais rígidas do que aquelas aplicadas às empresas privadas, como, por exemplo, a exigência de concurso público para o recrutamento de recursos humanos e de procedimentos complexos para a realização de licitações e contratos. Por isso, a Constituição de 1988 foi considerada, por muitos, um retrocesso burocrático.

Apesar da adoção de medidas que buscaram fortalecer a profissionalização do serviço público como a universalização do concurso público enquanto mecanismo de investidura em cargo público, o dispositivo constitucional teria, na visão do PDRAE, gerado problemas como o aumento no corporativismo estatal, a garantia de estabilidade a funcionários que não haviam entrado para o Estado via concurso e a instituição de um modelo insustentável e injusto de previdência social. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Assim, nesse contexto, o PDRAE propôs uma série de medidas, entre elas,

“i) [...] a manutenção e mesmo o reforço das características básicas da administração burocrática, o que incluiu a definição e posterior criação de carreiras típicas do Estado; ii) para as autarquias e fundações, sua transformação em agências executivas e reguladoras com modelo institucional novo, de espírito gerencial [...] sendo previstos avaliação de desempenho, o controle por resultados e a preocupação com o atendimento dos usuários; [...] iv) privatização de bens e serviços destinados ao mercado”. (CARVALHO, 2011, p.76)

Embora em grande medida a Reforma Bresser não tenha sido implementada, visto que “muitas alterações importantes no desenho estatal e nas políticas públicas sob o governo FHC passaram ao largo da agenda de gestão pública proposta pelo ministro”, esta trouxe diversos avanços, na avaliação de Abrucio, Pedroti e Pó (2010). Entre eles, a reestruturação da administração pública federal, o aperfeiçoamento das informações desta e a consolidação das carreiras do Estado mediante a execução de concursos e de capacitações. Destarte, a reforma não teria retrocedido, mas sim aprimorado o ideal meritocrático proposto pelo modelo weberiano (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.60).

Conforme destacado por Carvalho (2011), o PDRAE aponta que no Decreto-lei de 1967 teria sido inaugurada a administração gerencial e a busca pelo fim da rigidez burocrática, movimento que teria regredido com a Constituição de 1988. Desse modo, esta precisava ser emendada, uma vez que havia colaborado para enrijecer, burocratizar e encarecer a máquina pública. De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), os constituintes elaboraram a CF/88 focando no passado brasileiro e em seus respectivos erros de trajetória, ao invés de aprofundar nas experiências mais recentes presentes no plano internacional. Segundo os autores, as críticas ao dispositivo constitucional são nítidas ao se analisar as propostas feitas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 19 e 20.

A Emenda Constitucional nº19/1998 fez diversas alterações na administração pública de acordo com o que foi contemplado no PDRAE, entre elas, a flexibilização da estabilidade, que estaria condicionada ao desempenho do servidor, pois, caso este fosse insatisfatório o mesmo poderia ser demitido. Além disso, a regra do concurso público se tornou menos rígida, passando a abrir a opção do regime jurídico privado de contratação para as atividades que não fossem exclusivas do Estado. (CARNEIRO; BRASIL, 2015).

Bresser Pereira estudou os movimentos que estavam ocorrendo em todo o mundo e, a partir destes, baseou suas propostas em uma administração gerencial voltada para resultados, o que teria gerado um “choque cultural”, posto que as ideias se alastraram pelo país, provocando diversas inovações. A reforma pretendida por Bresser Pereira ainda propôs um novo modelo de gestão, assentado em um espaço público não estatal e que teve como frutos as organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips). (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.61).

A despeito dos diversos avanços promovidos pela reforma, esta teve problemas: parte deles decorrentes de erros de diagnósticos daqueles que a realizaram e outra parte influenciada pelo contexto em que a reforma se deu. No tocante aos primeiros, vale destacar que a reforma demarcou um núcleo estratégico limitado a poucas funções governamentais, não incluindo outros setores da União que também seriam relevantes. Contudo, cabe ressaltar que apesar deste erro na delimitação das funções, a busca por uma burocracia estratégica diferenciada, meritocrática, dotada de estabilidade funcional e continuamente capacitada, era essencial para realizar as questões concernentes ao núcleo estratégico do Estado - sendo que as que não pertenciam a esse núcleo não precisariam ser executadas pela referida burocracia. Outro erro de diagnóstico refere-se à rivalidade estabelecida em grande parte dos debates no tocante à burocracia weberiana. Isso gerava duas complicações: um conflito com as burocracias tradicionais que poderiam apoiar o movimento e a ideia de que “uma etapa substitui a outra”, sendo que estas deveriam ser complementares. É certo que o formalismo e a rigidez burocrática são disfunções que devem ser enfrentadas, mas é necessário reconhecer os benefícios trazidos pelo modelo weberiano, entre eles o preceito da meritocracia e da distinção entre público e privado. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 61-65).

Por sua vez, o contexto em que a reforma se sucedeu, aliado aos erros supracitados, contribuiu para alguns problemas desta. Primeiramente, cabe destacar a herança negativa deixada pelo governo Collor, fato que gerou resistência às primeiras proposições durante o governo FHC, criando um “*path dependence* negativo em relação à reforma administrativa”, visto que permeava a ideia de que essas teriam que “necessariamente seguir o [...] caminho ‘neoliberal’ trilhado pelo presidente Collor”. Cabe lembrar, também, a ausência de reformas em períodos democráticos, dado que as anteriores (DASP e Decreto-lei nº 200) foram instituídas em períodos profundamente autoritários. Além disso, outro aspecto que merece destaque diz respeito à sobreposição da questão fiscal à gerencial, fazendo com que o Plano Diretor da

Reforma do Aparelho do Estado ficasse em posição secundária se comparado ao ajuste fiscal. “Em suma, a Reforma Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma da administração pública ampla e, principalmente, contínua”. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.61-65). Assim, segundo Carvalho (2011), apesar das diversas mudanças empreendidas pela reforma, estudos indicam que esta teve caráter parcial e inconcluso.

Por fim, cabe ressaltar que as transformações ocorridas ao longo desta tentativa de reforma se fundamentaram em diagnósticos questionáveis - que não refletiam a realidade do país -, uma vez que apontavam que as fases patrimonialista e burocrática já estavam suplantadas e que, portanto, o caminho era o da administração pública gerencial. No entanto, ao observar a trajetória brasileira resgatada ao longo do capítulo, tem-se a comprovação de que o que ocorreu foi o inverso. Isso porque o patrimonialismo e o clientelismo “tem sido os traços estruturais de nossa administração pública”. Não bastasse isso, no que se refere aos esforços de implementação de uma administração burocrática, a maioria não se deu de forma concreta, ou nos casos em que se deu, havia dispositivos previstos em instrumentos legais que se configuravam como brechas a essas tentativas, tendo em vista que mitigavam os benefícios provenientes das mesmas. (LIMA JR. 1998, p. 17). Esta questão é ressaltada também por Carneiro e Brasil (2015, p. 8):

“O que se tem é uma típica dependência da trajetória [...]. É o que ocorre, em particular, no Brasil, que sequer conseguiu implantar uma administração pública burocrática, profissionalizada e meritocrática, a despeito de tal propósito ser reiterado nos textos constitucionais promulgados ao longo do século XX”.

Dessa forma, ainda de acordo com os autores, apesar dos esforços empreendidos em prol da profissionalização baseada no mérito, a “administração pública adentra o século XXI sem alcançar a desejável e necessária profissionalização do servidor público”, sobretudo nos governos subnacionais. Cabe analisar, na seção a seguir, o período subsequente, caracterizado pela ascensão de Lula à Presidência da República.

3.4. A gestão do Presidente Lula

O governo Lula tem início em 2003 e é possível dizer que, durante seu mandato, ele adotou, em alguns aspectos, uma conduta de continuidade em relação ao período anterior, principalmente no tocante à orientação fiscal das ações e ao fortalecimento de algumas

carreiras. Todavia, a partir de 2004, a situação de crise pela qual o país passara durante anos dá lugar ao início de um novo ciclo de crescimento econômico. Isso permitiu que uma série de medidas fossem tomadas, entre elas, a ampliação dos quadros de pessoais mediante a abertura de concursos públicos - em especial para as áreas prioritárias - e o estabelecimento de uma política de remuneração para os servidores, em que seriam feitos ajustes gradativos. Houve também um empenho em organizar as carreiras responsáveis pelas funções essenciais do Estado, sem, contudo, obter êxito, uma vez que faltavam “procedimentos padronizados de qualificação continuada de pessoal e para progressão entre as classes de acordo com atribuições e qualificações [...] do ocupante do cargo”. Por sua vez, no que se refere aos concursos, estes atenderiam ao propósito de substituir os que eram contratados informalmente de entidades privadas - os denominados “terceirizados” - objetivo este que foi firmado com o Ministério Público (MP) e o com Tribunal de Contas da União (TCU). (NOGUEIRA, CARDOSO, Jr., 2011, p.420-425). Entretanto, a despeito disto, de acordo com os autores:

“A partir de 2003, o número de admitidos por concurso, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP, nunca foi suficiente para acabar com o problema do pessoal irregular, que é uma situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado”. (NOGUEIRA; CARDOSO, JR., 2011, p.423).

Os vínculos irregulares podem se dar de forma direta, quando há algum tipo de contratação irregular de pessoal por parte de algum órgão do Estado ou de forma indireta, como o caso supracitado, em que os vínculos para a realização dos serviços-fim são estipulados junto à entidade privada terceirizada. Cabe ressaltar que nas duas situações a irregularidade se dá por contradizer o disposto no art. 37 da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade do concurso público para a admissão de pessoal. À vista disso, a irregularidade só ocorre em casos de terceirização das atividades-fim, dado que, de acordo com decisão do Tribunal Superior do Trabalho (enunciado nº 331), “a terceirização de atividades-meio é lícita sempre que não haja subordinação dos trabalhadores terceirizados à hierarquia institucional do contratante”. (NOGUEIRA, CARDOSO, Jr., 2011, p. 436).

Apesar de as tentativas de estruturação das carreiras e de substituição dos vínculos irregulares não terem tido sucesso, a gestão de Lula trouxe uma série de benefícios para a administração pública brasileira. Entre eles, pode se destacar: o estabelecimento de modernos mecanismos de monitoramento e avaliação para algumas políticas como o Bolsa Família; o aprimoramento dos instrumentos para controle da corrupção; a instituição do Programa Nacional de Apoio à

Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), cuja finalidade era modernizar a administração pública com foco nos entes subnacionais, sobretudo nos estados. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Além destes, também podem ser citados como avanços alcançados no período: a criação e o fortalecimento de algumas carreiras, como, por exemplo, as pertencentes às Agências Reguladoras, e uma agenda estratégica voltada para concursos, o que permitiu preencher vagas em diversos órgãos, possibilitando melhorias na sua capacidade de atuação, e também substituir parcela significativa de servidores que estavam prestes a aposentar. (MORAES *et al.*, s.d).

Todavia, não obstante as diversas tentativas e o progresso realizado no governo do Presidente Lula, este não logrou êxito em implantar uma agenda voltada para a reforma da gestão pública, com uma perspectiva de longo prazo integrada. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Uma vez traçada a trajetória das principais reformas empreendidas no âmbito da administração pública do Brasil, faz-se necessário abordar as perspectivas para as próximas iniciativas de mudanças no funcionamento do setor público brasileiro.

3.5 Para onde vão as reformas no Brasil

Há, hoje, na sociedade, um número crescente de demandas dirigidas ao Estado que decorrem, entre outros, da efetivação de políticas sociais de caráter universalista, como é o caso da saúde, o que fez com que aumentassem as reivindicações pelo acesso a mais e melhores serviços públicos de crescente complexidade. Entretanto, essas demandas destoam da capacidade desse de atendê-las - tanto em termos da sua forma de atuação quanto de seu aparelho administrativo. Dessa forma, surge para o Estado o desafio não só de atender a essas reivindicações sociais, aumentando o acesso aos serviços públicos de qualidade, como também, a partir disto, o de promover o desenvolvimento socioeconômico garantindo a igualdade de oportunidade entre os cidadãos. Tal desenvolvimento dependerá, todavia, “de como o Estado brasileiro, em seus três níveis de atuação, vai responder a esse desafio”. (CARVALHO, 2011, p.47 e 82). Moraes *et. al.* (s.d., p. 4) ainda ressaltam que o novo papel estratégico a ser assumido pelo Estado, “é incompatível com a passividade de corte neoliberal” - o que fica comprovado com o impacto gerado pela crise de 2008 -, não se

configurando, também, como uma opção, o retorno aos modelos autoritários anteriormente implementados.

Diante disso, alguns autores apontam os caminhos que as futuras propostas para o Estado devem seguir. Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010), para que as próximas reformas da administração pública obtenham êxito na modernização do Estado, é necessário dar ênfase a quatro eixos principais. São eles: aprimorar a profissionalização da burocracia não só no âmbito federal, mas no nível subnacional, mediante a diminuição dos cargos em comissão e o compromisso com a capacitação continuada dos servidores públicos; aumentar a eficiência do Estado, por meio da desburocratização, da expansão no uso do governo eletrônico e da reestruturação do orçamento - tornando-lhe menos engessado e suscetível ao contingenciamento por parte da Fazenda, bem como propiciando um maior monitoramento dos gastos do governo -; dar maior efetividade à gestão pública, “orientando-a por indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazos”; e continuar no sentido da democratização - iniciada a partir das reformas realizadas no período da redemocratização do Estado brasileiro -, garantindo um maior controle do poder público pela sociedade por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability*. (ABRUCIO, 2007, *apud* ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 70-71). Ainda segundo os autores:

“A realização dessas reformas poderá fazer com que o processo de modernização da administração pública perca grande parte dos vícios presentes em sua trajetória. Mas, para isso, é preciso ter em mente que a melhoria da gestão vai exigir um reformismo mais aberto, democrático e que não veja na burocracia uma solução descolada do aperfeiçoamento do sistema político.” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 71).

De maneira complementar, Carneiro e Brasil (2015, p.76) também destacam a importância da governança eletrônica. Para os autores, as tecnologias de informação seriam fundamentais para a provisão dos serviços aos cidadãos, bem como para estruturar os processos internos às organizações e a relação destas com a população. Contudo, na percepção dos autores, a assimilação dessas tecnologias de informação pelos governos, apesar de abrir “um amplo leque de possibilidades de modernização da gestão pública”, gera a necessidade destes se adequarem tanto de forma técnica quanto gerencial.

Carneiro e Brasil (2015, p.13) apresentam alguns limites à formação de um aparato estatal burocratizado. O primeiro deles seriam os custos envolvidos neste processo - que não podem

ser ignorados - posto que o colocam, em diversos casos, “fora do alcance do governo, especialmente no nível local”. Isso porque, para contratar os profissionais com as habilidades e competências desejadas para o cargo a ser ocupado, conforme o pressuposto do modelo weberiano, é preciso que sejam oferecidas remunerações atrativas tanto para gerar o interesse nos melhores candidatos, como para que, uma vez selecionados para o cargo, estes mantenham-se no mesmo. Outro entrave à concretização da profissionalização está relacionado à utilização dos cargos públicos pelos governantes em troca de apoio político, sobretudo no caso dos denominados ‘cargos em comissão’ que têm sido utilizados de forma imoderada - já que, devido às suas funções de direção e assessoramento, possuem a prerrogativa legal da livre nomeação. Os autores ainda destacam que, além do uso indiscriminado, as nomeações estão sendo destinadas também a cargos hierarquicamente mais baixos, o que vai de encontro ao modelo burocrático weberiano em duas perspectivas distintas: a primeira se refere à não adoção do concurso público ou de outra forma de avaliação de competências para selecionar aquele que ocupará o cargo - o que não quer dizer que a pessoa não as detenha -, enquanto a segunda tem seu foco na descontinuidade decorrente do caráter transitório da função, o que limitaria “o aprendizado advindo da experiência.” (CARNEIRO; BRASIL; 2015, p.21-83)

Os autores também apontam as principais mudanças pelas quais tem passado a administração pública brasileira, nos dias de hoje, as quais podem ser reunidas em três grandes frentes, a saber: a desconcentração intra e extragovernamental; a descentralização política e administrativa; e a governança democrática. A desconcentração seria um processo marcado pelo hibridismo organizacional, dada a existência de múltiplas conformações entre o setor público e outras instituições como, por exemplo, empresas privadas ou organizações não governamentais. Estes arranjos teriam se originado com o intuito de reduzir os custos, de flexibilizar e de possibilitar ganhos de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços públicos, como é o caso das Parcerias Público Privadas (PPPs).

Por sua vez, a descentralização político-administrativa, em um sentido mais estrito, seria a “redistribuição de poder decisório do nível central para os níveis subnacionais de governo, com destaque para o local”, fazendo com que estes passem a ter autonomia decisória. A descentralização torna necessário o estabelecimento de uma articulação entre os entes federados de modo a possibilitar uma coordenação entre as políticas realizadas por estes, bem como reduzir o risco de haver uma excessiva fragmentação. Além disso, como grande parte

dos recursos concentra-se na esfera federal, é importante haver uma redistribuição financeira que garanta aos estados e, principalmente, aos municípios efetiva autonomia para “assegurar padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados à população”. Contudo, os autores destacam que o grau da descentralização deve levar em consideração as diferentes capacidades técnicas e financeiras presentes nos níveis locais de modo que não haja padrões muito distorcidos em termos da prestação de serviços públicos à população - nem em termos de quantidade, muito menos de qualidade. (CARNEIRO; BRASIL; 2015, p.21-80). Os autores fazem, ainda, uma ressalva ao modelo:

“Os possíveis ganhos de eficiência advindos da descentralização supõem a existência de capacidade técnica e de mobilização de recursos das administrações locais compatíveis com o desempenho das funções que lhe competem”. (CARNEIRO; BRASIL; 2015, p.45).

Por fim, no tocante à governança democrática, os autores destacam que esta vai além do conceito de governança uma vez que associa, a ele, questões de deliberação e participação. Para Lynn Jr. (2012), citado por Carneiro e Brasil (2015, p. 61), a governança seria “a ação ou forma de governar, isto é, de dirigir, guiar ou regular as condutas ou ações de indivíduos, organizações, nações ou associações multinacionais - públicas, privadas, ou ambas”. A governança democrática, portanto, seria uma conformação em que existiriam canais para a participação de diferentes atores sociais. (CARNEIRO; BRASIL; 2015, p.21-80). Moraes *et al.* (s.d) apontam que, a partir de 2003, o Governo Federal criou e utilizou diversos mecanismos de participação social - como os conselhos nacionais-, o que ampliaria a cidadania. Demais disso, ressaltam que, de forma lenta e gradual, as estruturas hierarquicamente organizadas dos espaços governamentais estão dando lugar a uma forma mais horizontalizada, permitindo maior participação dos cidadãos na elaboração, execução e controle das políticas públicas, tornando estas últimas mais inclusivas.

Carneiro e Brasil (2015, p. 86-89) ainda destacam que o governo federal deve ser protagonista no processo de modernização e aperfeiçoamento da gestão pública brasileira, posto que este tem maior capacidade institucional e financeira para implementação de uma burocracia weberiana. Os autores ressaltam a importância da construção do modelo weberiano enquanto “condição primária e indispensável para a ampliação da capacidade de atuação do Estado” frente às novas demandas e desafios emergentes no século XXI. De maneira complementar, Moraes *et al.* (s.d, p. 27) ressaltam que a estruturação do sistema de mérito precisa buscar

recompensar de maneira apropriada os integrantes da organização, de modo a motivá-los, objetivando superar o desestímulo a inovações e ao empreendedorismo - em vigor no setor público brasileiro.

A busca pela profissionalização é ainda um exercício em aberto. Os pontos levantados nessa seção indicam as principais direções que as reformas a serem empreendidas no Brasil devem seguir, de acordo com os autores citados. Na seção seguinte, serão exploradas as brechas deixadas pelos dispositivos constitucionais que contribuíram para que a profissionalização da administração pública brasileira seja, ainda nos dias de hoje, inconclusa.

4 DISPOSITIVOS LEGAIS E BRECHAS À PROFISSIONALIZAÇÃO

Conforme visto anteriormente, a administração pública brasileira foi marcada, ao longo de sua história, pelo uso de critérios políticos no preenchimento dos cargos. Contudo, isso também ocorreu em outros países, como é o caso dos Estados Unidos, em que predominava um regime de distribuição de cargos para os denominados afilhados políticos. Assim, “a solução encontrada naquele país, como em outros, passou pela profissionalização do corpo de funcionários estatais e pela introdução do critério meritocrático para a sua seleção”. No Brasil, este movimento teve início durante o governo de Getúlio Vargas, com a Reforma Administrativa empreendida em 1936. Todavia, apesar dos avanços no tocante ao tratamento constitucional dado à questão, o processo de profissionalização ainda se encontra inconcluso, persistindo uma fragilidade entorno do instituto do concurso público. (REZENDE, s.d, p.1).

Esse capítulo examina a forma como se deu a evolução da profissionalização ao longo das Constituições Brasileiras, bem como aponta as brechas presentes nas mesmas, tendo como foco a figura do concurso público, que adquire papel saliente no modelo burocrático weberiano. O ponto de partida será a Constituição de 1934, uma vez que foi neste diploma que “o instituto do concurso público passou a ter estatura constitucional”. (REZENDE, s.d, p. 3).

Primeiro, faz-se necessário esclarecer o conceito de concurso público. Conforme exposto por Justen Filho (2012, p. 855), concurso público é “um procedimento [...] norteado pelos princípios da objetividade, da isonomia, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e do controle público, destinado a selecionar os indivíduos mais capacitados para serem providos em cargos públicos de provimento efetivo ou em emprego público”.

Assim, de acordo com a Constituição de 1934:

“Art 168 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.

Art 170, 2º) **a primeira investidura nos postos de carreira** das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos”; (BRASIL, 1934, grifo nosso)

Cabe observar, a partir da leitura do artigo, que a introdução do concurso como instrumento de seleção de pessoal se deu apenas de forma parcial, posto que era restrito à primeira investidura ao cargo e que poderia ser realizado apenas com base em títulos. Além disso, o artigo faz referência aos postos de carreira, não abarcando aqueles que não a possuíam, conforme mencionado por Rezende (s.d, p. 4), ao afirmar que a Constituição de 1934

“não exigia o concurso para o provimento de cargos isolados (não organizados em carreiras), bem como para a contratação de funcionários extranumerários, os quais, embora admitidos para atender a necessidades temporárias da Administração, tendiam, em muitos casos, a se perpetuar no exercício de suas funções”.

A Constituição seguinte, de 1937, também manteve o concurso público como requisito apenas para a primeira investidura em cargo público, conforme expresso em seu art. 156. Todavia, após dois anos de vigência da Constituição, em 1939, foi editado o Decreto-lei nº 1.713 que dispunha sobre os Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União. Esse decreto reiterava a necessidade do concurso, porém, abria uma série de brechas ao mesmo, ao dar espaço para contratações discricionárias. (REZENDE, s.d., p.4). A primeira abertura diz respeito à possibilidade do provimento, em comissão, de cargos isolados, e pode ser observada no art. 14, II, do diploma legal, que dispõe que “as nomeações serão feitas [...] em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido [...]” (BRASIL, 1939). Segundo Mello (2011), cargos isolados são aqueles previstos sem inserção em alguma carreira.

No decorrer do texto do Decreto-lei ainda é possível encontrar duas novas brechas, presentes nos artigos 17 e 20. Enquanto o primeiro permite a ocupação de cargos efetivos por interinos até haver candidato habilitado em concurso para exercê-lo, o segundo traz a figura do concurso interno. (REZENDE, s.d., p.4). Sobre o concurso interno - também denominado restrito - Gasparini (2012, p. 232) afirma que este só é constitucional “quando utilizado para elevação de servidores na carreira (promoção ou acesso)”.

Não obstante, ao se observar a redação do artigo 20 do Decreto-lei, percebe-se que esse não faz referência à elevação a níveis hierarquicamente mais altos **dentro da mesma carreira**, uma vez que estabelece que o concurso será realizado “entre funcionários de carreiras de nível inferior”, e não, por exemplo, concurso entre funcionários em níveis inferiores da carreira, conforme pode ser visto a seguir:

Art. 20. Os regulamentos determinarão:

b) aquelas [carreiras] em que o ingresso se deva processar mediante concurso entre funcionários de carreiras de nível inferior (BRASIL, 1939)

A Constituição de 1946 também reafirma a figura do concurso público como instrumento necessário à primeira investidura em cargo de carreira, reiterando o compromisso com a profissionalização no serviço público, mas, ao mesmo tempo, traz artigos que são contrários a este propósito. O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é exemplo disso, pois prevê a efetivação daqueles que estivessem há pelo menos cinco anos em exercício ou exercendo função pública permanente, conforme disposto abaixo. Essa contrariedade não ocorre apenas na Constituição de 1946, posto que “algo similar se passa com os textos constitucionais posteriores, inclusive o de 1988” (CARNEIRO, BRASIL, 2015, p.10). O art. 23 do ADCT prescreve que,

“Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias”. (BRASIL, 1946).

A esse respeito, ainda é possível citar o exposto por Espínola (1946):

“[...] é inexplicável o número de extranumerários nomeados que permanecem no exercício de funções administrativas durante longo período, até 10 e mais anos, sem que nas frequentes leis de serviço público e nas reformas dos quadros se providencie sobre essa situação anômala. A demonstração mais eloquente desses abusos se encontra nas disposições transitórias da Constituição, onde se procura amparar os interinos e os extranumerários com mais de cinco anos de serviço.” (ESPÍNOLA, 1946, *apud* REZENDE, s.d., p.5).

Ademais, a Constituição de 1946 não estabeleceu a prova como requisito indispensável para a seleção para os cargos públicos - permitindo, assim como as anteriores, que o concurso fosse realizado apenas com base em títulos. É oportuno ressaltar que os processos realizados com base apenas em títulos são mais suscetíveis à parcialidade, posto que se revestem de “menos garantias de impessoalidade e isonomia”. Outra crítica refere-se à Lei nº 4.054, de 1962, editada durante a vigência da Constituição de 1946, a qual, a exemplo do já mencionado artigo 23 do ADCT, efetivou tanto os servidores que exerciam, interinamente, na União e nos

Territórios, cargos isolados ou de carreira, há pelo menos cinco anos, quanto aqueles que ocupavam cargos de carreiras nas autarquias federais. (REZENDE, s.d. p.6)

Por sua vez, a Constituição de 1967 trouxe avanços concernentes à questão da profissionalização, os quais podem ser observados por meio da análise de seu artigo 95, que dispõe:

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

Nota-se, a partir da leitura do artigo 95 da Constituição de 1967, duas importantes diferenças em comparação às Constituições precedentes. A primeira refere-se ao fato de não estar mais previsto o instrumento do concurso apenas para a primeira investidura em cargo público. Já a segunda diz respeito à forma de realização do concurso, que será “de provas ou de provas e títulos”, excluindo a possibilidade de realização de concursos apenas de títulos, mencionada anteriormente. Os cargos que prescindiriam de nomeação seriam aqueles em comissão que, de acordo com a lei, eram de livre nomeação e exoneração.

Apesar de o concurso público estar sempre presente nos textos constitucionais a partir de 1934, é somente com o dispositivo de 1967 que este requisito se torna universal. Na Constituição de 1937, o concurso era exigido apenas para cargos de carreira, conforme disposto no art. 156. Já nas Constituições de 1934 e 1946 o concurso era necessário aos cargos de carreira ou aqueles em que lei ordinária exigisse. (DALLARI, 1990). A partir de 1967 essa distinção deixa de existir, ao ser adotado o termo “cargo público”.

Aproximadamente dois anos após sua publicação, a Constituição de 1967 foi alterada por meio da EC nº1/69, passando a ter a seguinte redação, em seu art. 97:

“Art. 97 [...]

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, **salvo os casos indicados em lei**”. (BRASIL, 1969)

Assim como o texto de 1967, o de 1969 não estabeleceu diferenças entre os cargos que eram de carreira e aqueles que não o eram, ao se referir à investidura em “cargo público”. Além

disso, “inverteu a regra” no que diz respeito ao concurso, pois “não mais a exigência de concurso e sim sua dispensa é que deveria ser prevista em lei” (DALLARI, 1990, p.34-35).

Rezende (s.d., p.7-9) reitera que o texto de 1969 - ao definir o concurso como regra e a dispensa como exceção - representava um progresso se comparado ao de 1946, apesar de a parte final do § 1º do art. 97 ter dado ao legislador a possibilidade de dispensar o concurso público até mesmo para o ingresso inicial em cargo público - dando origem a edição de diversos dispositivos legais com o objetivo de afastar este processo seletivo.

Além deste óbice, a alteração trazida pela EC nº1/69 fez com que se retomasse a previsão de concurso público para a primeira investidura em seu art. 97, § 1º- figura que tinha sido eliminada na publicação inicial de 1967. Essa modificação deu abertura para que o servidor concursado pleiteasse cargos superiores sem se submeter a outro concurso (REZENDE, s.d).

De maneira complementar, Dallari (1990) afirma:

“A redação (dolosamente) defeituosa do texto de 1969, art. 97, § 1º,[...] permitiu toda sorte de burlas e abusos, gerando um empreguismo desenfreado, um super inchamento dos quadros de pessoal, um descontrole completo do funcionalismo e a desmoralização do serviço público.

Como a Constituição se referia a “primeira” investidura, entendeu-se que qualquer outra independeria do concurso público [...]”. (DALLARI, 1990, p.35).

Dallari (1990, p.9) também ressalta que, como o art. 97 estabelecia o concurso como requisito de cargos públicos, as funções e os empregos públicos não foram abarcados por essa exigência, o que acarretou uma série de admissões para funções instituídas mediante decreto. Demais disso, houve um número expressivo de contratações, sem formalidade, via regime celetista, “gerando um espantoso quadro de fisiologismo, protecionismo, apadrinhamento e perseguições”.

De acordo com Rezende (s.d.), essas contratações no regime da CLT permitiram que fossem utilizados processos seletivos mais simples em detrimento do concurso público e que, em muitos casos, sequer se fazia uso de algum processo seletivo.

Por fim, Dallari (1990, p. 36) afirma que “esse quadro [...] vergonhoso é aqui desenhado porque a redação do texto atual da Constituição Federal, no tocante ao concurso público, representa uma reação a tudo isso e tem por objetivo evitar que esses mesmos

comportamentos venham a ocorrer no futuro”. Desse modo, cabe, agora, analisar a Constituição a que o autor faz alusão, ou seja, a de 1988, para verificar se estes objetivos foram atingidos.

Na Constituição de 1988, as questões que concernem à Administração Pública começam a ser tratadas no art. 37, segundo o qual:

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

I - **os cargos, empregos e funções públicas** são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (grifo nosso)

II - **a investidura em cargo ou emprego público** depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 2012, grifo nosso)

Primeiramente, cabe ressaltar que, com a CF/88, o concurso público passa a ser requisito não apenas da primeira, mas sim, de toda e qualquer investidura. Outro aspecto importante diz respeito à exigência de aprovação prévia em concursos não só para cargos, mas também para empregos públicos. Com essas modificações, buscou-se evitar os diversos tipos de burlas que aconteciam nos períodos anteriores, que foram mencionadas e criticadas previamente. Todavia, a questão das funções, - que não se enquadram nem como cargos, nem como empregos públicos - não foi mencionada no inciso II, apesar de o inciso I fazer referência a essas. Segundo Dallari (1990), com isto, tem-se o “grande risco de se retornar à situação anterior, de burla à regra do concurso público”, devido à possibilidade de o legislador criar funções que não correspondem a cargos somada “à interpretação literal do texto constitucional, com o costumeiro desprezo generalizado pelos princípios constitucionais”. Diante disso, segundo o autor, é preciso ter como base a vontade emergente do texto constitucional, que é contrária a admissões, nomeações e contratações livres, salvo disposição que as autorize. (DALLARI, 1990, p.37). Assim, de acordo com Dallari (1990):

“Entendido isto, fica também perfeitamente claro que não mais é possível a criação de funções não correspondentes a cargos ou empregos, ou pelo menos, não relacionados a cargos e empregos existentes. Ou seja, a função somente pode compreender dois significados: a) conjunto de atribuições inerentes a um determinado cargo ou emprego; b) conjunto de atribuições especiais, extraordinárias, cujo volume não justifica a criação de cargo ou

emprego e que, por isso mesmo, pode ser conferido a quem seja funcionário ou empregado, mediante uma retribuição adicional. Isto é o que se denomina função gratificada.” (DALLARI, 1990, P.39)

Apesar de a Constituição de 1988 ter buscado reduzir os espaços que davam margem a não utilização do concurso, segundo Dallari (1990), a generalidade do texto trazido no artigo 37 traz algumas complicações.

A primeira questão que pode ser citada é uma aparente contradição entre o art. 37, II, e o artigo 173 do texto da publicação original da CF/88, pois, enquanto o artigo 37, conforme visto anteriormente, estabelecia o concurso público como requisito para investidura em emprego público, o artigo 173, antes da EC nº19/98, estipulava que

Art. 173. § 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal, a partir do Mandado de Segurança nº 21.322 (BRASIL, 1992) pacificou o entendimento acerca dessa controvérsia ao definir o concurso público como condição necessária para a admissão de pessoal por parte das empresas públicas e das sociedades de economia mista. E, de acordo com excerto do voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi¹⁰, “a partir dessa data, portanto, a ninguém será dado questionar essa matéria, e se dúvidas existiam, foram afastadas definitivamente, constituindo-se, assim, num marco definidor dessa exigência constitucional”. Contudo, antes desse entendimento, algumas contratações ocorreram sem fazer uso do mecanismo do concurso público, como no caso da Infraero¹¹.

A nova redação dada ao artigo 173 pela EC nº 19/98 também pôs fim à suposta controvérsia existente em relação ao artigo 37, II, ao dispor que:

Art. 173. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

¹⁰ Processo TC 674.054/91-1 citado no MS 22.357

¹¹ Ver MS 22.357

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (BRASIL, 2012).

Outro dispositivo importante a ser mencionado no tocante às brechas constitucionais é o artigo 198, § 4º, da CF/88, que prevê a possibilidade de admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias mediante processo seletivo público. Para Alexandrino e Paulo (2007), esta seria mais uma possibilidade de exceção à regra do concurso público para ingresso no serviço público, visto que, apesar de a Constituição não ter definido o que seria esse “processo seletivo público”, sem dúvida, para os autores, este não equivalia ao concurso de provas ou de provas e títulos - o que talvez indique a intenção de um mecanismo menos complexo que o concurso público. Não obstante a brecha trazida pelo artigo, os autores destacam que “pelo menos em sua definição legal, esses ‘processos seletivos públicos’ não diferem substancialmente dos concursos públicos”, uma vez que em ambos os casos tem-se a exigência de que a contratação seja precedida de provas ou provas e títulos, bem como seja guiada por princípios como legalidade e impessoalidade, dentre outros. (ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 175). De forma adicional, Mello (2012, p. 285) afirma:

“Ninguém sabe exatamente o que seja ‘processo seletivo público’. Esta expressão surgiu para designar, no passado, o concurso efetuado para admissão a empregos (isto é, quando se tratava de cargos a serem providos). Hoje, como se viu, a Constituição exige concurso público tanto para cargos quanto para empregos. Tais procedimentos eram mais céleres, menos burocratizados que o costumeiro nos concursos públicos, mas é impossível precisar com rigor quais as diferenças, em relação a eles, suscetíveis de serem aceitas sem burla ao princípio da impessoalidade”. (MELLO, 2012, p. 285)

A Lei Federal nº 11.350¹² de 2006, regula essa contratação, estabelecendo, em seu art. 8º, que estes agentes se submetam “ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho” (BRASIL, 2006).

Por sua vez, outro ponto que deve ser levantado diz respeito ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, que, em seu art. 19, conferiu estabilidade aos servidores que estivessem há pelo menos cinco anos no serviço público, mas que não tinham adentrado neste por meio de concurso público. De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 631), este aspecto, apesar de à primeira vista parecer uma burla ao concurso público, não o é, pois, diferentemente da Carta de 1946 - que conferiu efetividade aos funcionários com pelo menos

¹² Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências.

cinco anos de serviço à época -, o art. 19 do ADCT da CF/88 garante apenas estabilidade aos servidores, dado que “não deu ensejo a provimento de cargos”, situação em que seria necessária a submissão e aprovação em concurso público. Isso pode ser visto a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal em relação à ADI 351:

“No tocante ao mérito, o Supremo, em reiteradas ocasiões, assentou a indispensabilidade da prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos para investidura em cargo público de provimento efetivo. [...] A estabilidade excepcional garantida pelo artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias da Carta de 1988 não confere direito a qualquer tipo de reenquadramento em cargo público. O servidor estável, nos termos do preceito citado, tem assegurada somente a permanência no cargo para o qual foi contratado, não podendo integrar carreira distinta”. (BRASIL, 2014).

Os conceitos de estabilidade e efetividade são frequentemente confundidos, tornando, portanto, necessária a sua distinção. De acordo com Meirelles (2012), a estabilidade, prevista no artigo 41 da CF/88, é uma garantia de permanência dada, por este dispositivo, ao servidor que atender a determinados critérios. Assim, faz jus à estabilidade aquele que: for nomeado para cargo efetivo em virtude de concurso público; exercer estágio probatório durante três anos; e se submeter à avaliação especial de desempenho por comissão instituída especificamente para esta finalidade. Apesar de a nomeação para cargo efetivo ser um requisito para adquirir a estabilidade, os conceitos não podem ser confundidos, pois a efetividade é um atributo do cargo, uma característica da nomeação relacionada com a forma de provimento do mesmo, que deverá ser o concurso público, enquanto a estabilidade é um atributo pessoal daquele que ocupa o cargo e que foi adquirida após o cumprimento dos critérios supracitados. (MEIRELLES, 2012, p. 506-511). A estabilidade conferida pelo artigo 19 do ADCT foi, portanto, denominada de excepcional, pois aqueles abarcados pelo dispositivo não possuem o requisito da efetividade.

Todavia, outro ponto do artigo 19 do ADCT suscitou discussões, na medida em que fazia referência ao concurso, não empregando o adjetivo “público” em seguida, conforme pode ser visto a seguir:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados **estáveis** no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a **concurso** para fins de efetivação, na forma da lei. (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 635), o fato de não se ter usado o termo “concurso público” fez com que alguns entendessem que “a hipótese ensejaria mero concurso interno”, o que seria contrário ao previsto no artigo 37, II, da Carta Republicana, configurando uma espécie de burla. Contudo, o autor diverge dessa opinião, ao afirmar que não era intenção do constituinte excepcionar a regra geral do concurso público, mas, sim, dar a oportunidade de os servidores usarem seu tempo de serviço como título, caso fossem aprovados em concursos públicos para cargos efetivos.

Por fim, é necessário mencionar duas formas de admissão previstas na CF/88, as quais, embora constitucionais, devido ao seu uso excessivo ou indevido, na prática, podem vir a constituir brechas ao concurso público. São elas: as nomeações para os cargos em comissão e as contratações temporárias.

Os cargos em comissão estão previstos no artigo 37, V, da CF/88 e se caracterizam por serem de livre nomeação e exoneração. Estes se destinam apenas a atribuições de chefia, direção e assessoramento. Segundo Mello (2012), esses cargos seriam ocupados, de forma transitória, por pessoas da confiança da autoridade que tem competência para nomeá-las. Além disso, ainda de acordo com o autor, “um porcentual deles, a ser fixado por lei, que até hoje não foi editada, terá de ser preenchido por quem seja titular de cargo de provimento efetivo”. (MELLO, 2012, p. 309-310). Sobre a prerrogativa do governante de realizar tais nomeações, Justen Filho (2012) afirma:

“É evidente que a discricionariedade não autoriza o exercício de escolhas fundadas exclusivamente em critérios subjetivos da autoridade estatal. A aplicação das teses mais recentes acerca da discricionariedade conduz à reprovação de atos de investidura em cargos em comissão fundados na pura e simples *preferência* subjetiva do governante”. (JUSTEN FILHO, 2012, p.883).

Gasparini (2012, p. 328) sustenta que a criação de cargos em comissão de maneira excessiva e descabida deve ser impedida “quando a intenção evidente é burlar a obrigatoriedade do concurso público para o provimento de cargos efetivos”. Na visão do autor, caso esses cargos não possuam as atribuições previstas no inciso V, do artigo 37, estes devem ser de provimento efetivo, pois, do contrário, serão passíveis de anulação em decorrência do desvio de finalidade dos mesmos. Para Gasparini (2012), o STF, com propriedade, tem repudiado não só os cargos

em comissão de atribuição exclusivamente técnica, como também a criação dos mesmos em número superior ao de cargos efetivos presentes nos órgãos ou nas entidades públicos¹³. No tocante a este último caso, conforme o acórdão do STF¹⁴, de acordo com o princípio da proporcionalidade, é imprescindível que haja uma correlação entre os números de cargos efetivos e em comissão, não podendo esses últimos excederem aos primeiros. Segundo di Pietro (2012, p.81), de acordo com esse princípio,

“deve haver proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. [...] Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade”.

Cabe agora mencionar as contratações temporárias que estão previstas no art. 37, IX, segundo o qual, “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (BRASIL, 2012). Fica claro, a partir da redação do artigo, que essas contratações devem possuir caráter transitório. Para Meirelles (2012, p. 500), “é imprescindível que o serviço se revista do caráter da temporariedade, o que afasta aqueles que devem ser destinados aos cargos efetivos”.

As contratações temporárias, no âmbito federal, são regidas pela lei 8.745/93, que define, em seu artigo 2º, quais as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público. São elas, entre outras:

“Art 2º I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;” (BRASIL, 1993).

¹³ Ver ADIn 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes e RE 365.368-Ag-R, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, respectivamente.

¹⁴ RE 365.368-Ag-R, Rel. Min. Ricardo Lewandowski

Nesses casos, as contratações são feitas mediante processo seletivo simplificado - e não por meio de concurso público - e têm seus limites máximos de duração na aludida lei, a fim de evitar que essas se perpetuem, o que configuraria uma afronta à regra do concurso público. (ALEXANDRINO; PAULO; 2007, p.192)

De acordo com Rezende (s.d., p. 28), não há uma incompatibilidade entre o concurso público e a contratação temporária, visto que os mesmos têm finalidades diferentes. Mas, para os casos de contratações que se estendam por muitos anos, “afigura-se desarrazoado afastar, sem mais, o concurso público”. Ainda segundo o autor,

“Eventual necessidade imediata poderá ser suprida a partir de processo seletivo simplificado, pelo tempo estritamente necessário à realização do concurso. Conclusão diversa, que tolera uma seleção simplificada ou mesmo a simples análise de currículos no processo de recrutamento de quem manterá um vínculo de trabalho de até cinco anos com o Estado, revela-se dissonante dos princípios constitucionais reitores da Administração Pública”. (REZENDE, s.d., p.28).

Todavia, Rezende (s.d., p. 29) destaca que essas sucessivas prorrogações de contratos temporários tem sido recorrentes na realidade da administração pública brasileira, uma vez que o “Poder Executivo Federal tem sido pródigo em editar medidas provisórias ou encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional cuidando da prorrogação de contratos temporários” - o que constituiria uma tentativa de burla à figura do concurso público.

As Constituições e demais legislações estaduais reproduzem, em linhas gerais, as proposições das constituições federais, acompanhando também as suas brechas. A Lei Complementar nº 100 de 2007, editada pelo governo de Minas Gerais, serve de ilustração dessa prática, sendo importante citá-la, uma vez que abarcou, em sua maior parte, servidores da educação. O diploma legal se configura como uma burla ao mecanismo do concurso público ao efetivar, em seu art. 7º, determinados servidores do Estado, conforme pode ser visto a seguir. Os óbices à efetivação daqueles que não passaram por concurso público foram mencionados anteriormente, ao tratar da efetivação trazida pelo art. 23 do ADCT da Constituição de 1946.

Art. 7º **Em razão da natureza permanente da função** para a qual foram admitidos, **são titulares de cargo efetivo**, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 2002, os servidores em exercício na data da publicação desta lei, nas seguintes situações (grifo nosso):
I - a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;

- II - estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República;
- III - a que se refere o caput do art. 107 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993;
- IV - de que trata a alínea "a" do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos até 16 de dezembro de 1998, desde a data do ingresso;
- V - de que trata a alínea "a" do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos após 16 de dezembro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data do ingresso. (MINAS GERAIS, 2007, grifo nosso).

A Lei Complementar nº 100 efetivou, em grande parte, os denominados “designados”. A designação é uma forma de contratação temporária muito utilizada pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Assim como a contratação temporária, a designação se destina a situações específicas, conforme exposto na Lei nº 10.254 de 1990, que regula essa questão:

Art. 10. Para suprir a comprovada necessidade de pessoal, poderá haver designação para o exercício de função pública, nos casos de:

- I - substituição, durante o impedimento do titular do cargo;
- II - cargo vago, e exclusivamente até o seu definitivo provimento, desde que não haja candidato aprovado em concurso público para a classe correspondente.

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

- a) Professor, para regência de classe, Especialista em Educação e Serviço, para exercício exclusivo em unidade estadual de ensino;
- b) Serventuários e Auxiliares de Justiça, na forma do art.7º, parágrafo único, da Lei nº 9.027, de 21 de novembro de 1985, e art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.726, de 5 de dezembro de 1988.

§2º Na hipótese do inciso II, o prazo de exercício da função pública de Professor, Especialista em Educação e Serviço não poderá exceder ao ano letivo em que se der a designação.

§3º A designação para o exercício de função pública far-se-á por ato próprio, publicado no órgão oficial, que determine o seu prazo e explicito o seu motivo, sob pena de nulidade e de responsabilidade do agente que lhe tenha dado causa.

§4º Terá prioridade para designação de que trata o inciso I deste artigo o candidato aprovado em concurso público para o cargo, observada a ordem de classificação.

§5º A dispensa do ocupante de função pública de que trata este artigo dar-se-á automaticamente quando expirar o prazo ou cessar o motivo da designação, estabelecido no ato correspondente, ou, a critério da autoridade competente, por ato motivado, antes da ocorrência desses pressupostos (MINAS GERAIS, 1990).

Entretanto, enquanto na contratação temporária há prazos máximos definidos em lei e uma vedação à recontração do mesmo profissional durante um período de vinte e quatro meses do encerramento do contrato anterior, na designação, não há menção alguma a estes tipos de prazos. Se, conforme visto anteriormente, mesmo com tais limites, há diversas burlas e prorrogações indevidas dos contratos temporários, no caso da designação essa conduta sequer

é ilegal – posto que não há limites e prazos estabelecidos em lei. A única limitação temporal se refere ao encerramento anual dos contratos dos designados, não havendo nada que impeça que o mesmo profissional seja recontratado todo início de ano. De acordo com o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, a designação “trata-se, na verdade, de promíscua forma de contratação temporária abrangente e genérica, ensejando a frustração da regra constitucional que obriga a realização do concurso público”. Ainda segundo Janot, se trata de espécie “ainda mais gravosa” de contratação temporária¹⁵.

A partir do exposto ao longo desse capítulo, pode-se perceber que, apesar das inúmeras tentativas de se instaurar a profissionalização no setor público brasileiro, sobretudo a partir da figura do concurso público, numerosas foram também as margens abertas ao mesmo pelos próprios dispositivos, o que contribuiu para que a almejada profissionalização não se concretizasse em sua plenitude.

¹⁵ Notícia publicada em 2 de abril de 2015 no site do Supremo Tribunal Federal

5 PROFISSIONALIZAÇÃO NOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Conforme visto nas seções anteriores, o setor público brasileiro não obteve êxito em instaurar, até os dias de hoje, a desejável profissionalização de sua administração. A partir disso, nesse capítulo busca-se examinar a situação da profissionalização no âmbito dos serviços educacionais prestados pelo governo de Minas Gerais, apontando os principais limites, desincentivos e entraves à mesma, sobretudo quando se trata dos professores.

Cumprido salientar que a análise feita é informada pelo modelo burocrático weberiano, em razão de o mesmo ser usualmente utilizado como referência ao se tratar da profissionalização. Para ilustrar se as premissas do modelo fazem parte da política de recursos humanos da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, são examinados dados referentes à essa como, por exemplo, o número de concursos realizados e o quantitativo de pessoal detentor de cargo efetivo.

Além disso, na primeira seção, é feita uma contextualização sobre a realidade enfrentada pelo professor da rede de ensino público no estado de Minas Gerais em sala de aula, de modo a caracterizar os desafios a ele impostos. Para isso, são empregadas informações da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS) de 2013. A pesquisa por Unidade da Federação abarca tanto a rede municipal como a estadual de educação. Como a análise deste trabalho é focada nessa última, os dados da pesquisa são utilizados como uma aproximação da realidade vivenciada pelo professor da rede estadual de ensino, tendo em vista as principais barreiras a seu desenvolvimento profissional. Os números referentes ao Brasil como um todo incluem também a rede privada de educação, impossibilitando uma comparação dos números de Minas Gerais com a média nacional.

5.1 Entraves ao desenvolvimento profissional do professor

Os professores da rede pública de ensino em Minas Gerais se deparam com diversas barreiras na busca por um maior desenvolvimento profissional. A Tabela 1 enumera uma série de fatores responsáveis por dificultar esse esforço dos professores, entre eles, a falta dos pré-requisitos exigidos, o conflito com o horário de trabalho, a falta de apoio do empregador e de ofertas relevantes.

Tabela 1 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que declaram "concordar" ou "concordar totalmente" que as seguintes afirmações representam uma barreira para a sua participação em desenvolvimento profissional

	Não ter os pré-requisitos		O desenvolvimento profissional é muito caro, não ter condições de pagar		Existe falta de apoio do empregador		O desenvolvimento profissional entra em conflito com o horário de trabalho		Não ter tempo devido às responsabilidades familiares		Não é oferecido nenhum desenvolvimento profissional relevante		Não existem incentivos para participar dessas atividades	
	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)
MG	7,1	(1,3)	51,2	(3,6)	69,3	(3,0)	56,7	(3,2)	28,6	(1,9)	50,5	(2,7)	59,4	(3,9)
Brasil	8,1	(0,4)	44,0	(0,8)	61,2	(1,0)	54,8	(0,9)	25,8	(0,8)	39,8	(0,9)	52,8	(1,1)

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, 2013

De acordo com os dados da Tabela 1, é possível perceber que a falta de pré-requisitos para participar de atividades e cursos representa, em Minas Gerais, um percentual reduzido (7,1%), se comparado aos demais motivos considerados. A principal barreira assinalada, com concordância de 69,3% dos professores, foi a falta de apoio do empregador, nesse caso o setor público. Esse fato pode ser observado em diferentes situações. A primeira delas refere-se à falta de apoio financeiro ou não financeiro para a participação dos professores em atividades e cursos que contribuam para o seu crescimento. Isso fica nítido ao se observar os dados da Tabela 2, que mostram que apenas 23,4% dos professores receberam incentivos financeiros para participar de atividades fora de horário de trabalho nos doze meses anteriores à pesquisa. Esse baixo percentual de auxílio financeiro se torna ainda crítico ao se verificar que 51,2% dos professores afirmam não ter condições de pagar o caro desenvolvimento profissional, conforme dados da Tabela 1.

Poder-se-ia argumentar que esse baixo percentual de apoio financeiro se deve apenas à escassez de recursos do poder público; porém, essa alegação é facilmente derrubada ao se constatar o percentual de apoio não financeiro dirigido aos professores explicitado na Tabela 2. Escassos 12,6% indicam que a questão não é meramente financeira, sinalizando para a ausência de interesse e de valorização por parte do Estado no tocante ao desenvolvimento profissional dos professores.

Tabela 2 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que declaram ter recebido os seguintes apoios para o desenvolvimento profissional do qual tenha participado nos 12 meses anteriores à pesquisa

	Dispensado para atividades que ocorreram durante o período regular de trabalho desta escola		Recebeu dinheiro/verba suplementar para frequentar atividades fora do horário regular de trabalho		Recebeu apoio não financeiro para atividades fora do horário regular de trabalho	
	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)
MG	60,5	(4,2)	23,4	(6,6)	12,6	(1,8)
Brasil	43,9	(1,1)	11,0	(0,9)	14,3	(0,7)

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, 2013

Nota-se que apesar de 60,5% dos professores declaram terem sido dispensados para as atividades, segundo a Tabela 2, o conflito entre o desenvolvimento profissional e o horário de trabalho ainda se configura como uma barreira de acordo com 56,7% dos professores (Tabela 1).

Além da falta de apoios financeiro e não financeiro, os professores ainda enfrentam uma situação difícil no cotidiano das salas de aula, convivendo com questões como o vandalismo, os atrasos frequentes, a intimidação entre alunos da turma, o barulho, dentre outros – como pode ser observado a partir das Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Fatores relacionados a estudantes: percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental cujo diretor da escola considera que as seguintes situações ocorrem pelo menos frequentemente

	Chegar atrasado à escola		Absentéismo		Colar		Vandalismo e furto		Intimidação ou ofensa verbal entre alunos		Danos físicos causados por violência entre alunos		Intimidação ou ofensa verbal a professores ou membros da equipe escolar		Uso/posse de drogas e/ou bebidas alcoólicas	
	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)
MG	52,8	(9,2)	38,1	(7,6)	25,6	(9,1)	8,4	(4,1)	50,0	(9,7)	9,9	(5,9)	9,4	(4,9)	7,3	(4,3)
Brasil	51,4	(2,5)	38,5	(2,3)	17,4	(1,7)	11,8	(1,7)	34,4	(2,1)	6,7	(1,0)	12,5	(1,5)	6,9	(1,4)

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, 2013

Os atrasos dos alunos bem como a demora destes em se acalmarem para que a aula possa ter início representam as duas principais circunstâncias com as quais os professores precisam lidar diariamente. Do mesmo modo, apenas 44,6% dos professores concordaram com a afirmação de que “os alunos ajudam a criar uma atmosfera agradável para o aprendizado”.

Tabela 4 - Percentual de professores nos anos finais do ensino fundamental que "concordam" ou "concordam totalmente" com as seguintes afirmações sobre a turma específica¹

	No início da aula, tenho que esperar muito tempo para que os alunos se acalmem		Os alunos dessa turma ajudam a criar uma atmosfera agradável para o aprendizado		Eu perco muito tempo porque os alunos interrompem a aula		Há muito barulho nessa sala de aula	
	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)
MG	57,5	(4,3)	44,6	(3,0)	56,7	(4,4)	57,5	(4,6)
Brasil	53,3	(1,0)	52,6	(1,0)	50,0	(1,1)	54,5	(1,0)

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, 2013

1. Esses dados são declarados por professores e se referem a uma turma escolhida aleatoriamente a partir do horário semanal (primeira turma de 6º ao 9º ano para a qual ele tenha lecionado na terça-feira anterior à pesquisa, após as 11 horas da manhã).

Dessa forma, os fatores apresentados nas tabelas contribuem para uma rotina exaustiva do professor - o que, em muitos casos, pode desestimular a prática docente. Esse ponto de vista é reforçado por entrevistas realizadas por Amorim (2014) com egressos do Curso de História da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), nas quais uma das entrevistadas afirma que “desistiu da sala de aula porque ela lhe exigia muito e lhe dava pouco demais em troca”.

5.2 Profissionalização na rede estadual de Educação

Essa seção está voltada para o estudo da realidade encontrada na rede estadual de educação com o intuito de compará-la com as premissas do modelo burocrático weberiano. Conforme visto na seção anterior, os professores diariamente enfrentam situações complicadas nas salas de aula e recebem “pouco demais em troca”, desestimulando a permanência dos mesmos na prática do magistério. Além disso, consoante o exposto por outro egresso entrevistado por Amorim (2014), diante dessas circunstâncias, os professores são vistos como “coitados” por outras pessoas. Assim, muitas vezes, eles desistem das salas de aula não só pela busca por maiores rendimentos financeiros, mas também por maiores rendimentos simbólicos.

Adentrando na questão financeira, cabe apresentar o plano de carreira do Professor de Educação Básica da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais – que pode ser examinado a partir dos dados da Tabela 5. De acordo com a Lei nº 15.293 de 2004, que institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado, considera-se como carreira “o conjunto de cargos de provimento efetivo agrupados segundo sua natureza e complexidade e estruturados em níveis e graus, escalonados em função do grau de responsabilidade e das atribuições da carreira”. Na Tabela, foram ocultados alguns graus da carreira para facilitar a análise.

Tabela 5 - Vencimento da Carreira de Professor de Educação Básica com carga horária de 24 horas semanais a partir de julho de 2015

Nível de Escolaridade	Nível	Grau					
		A	B	C	N	O	P
Licenciatura Plena	I	1.455,30	1.491,68	1.528,97	1.957,22	2.006,15	2.056,30
Especialização	II	1.600,83	1.640,85	1.681,87	2.152,94	2.206,76	2.261,93
Certificação	III	1.760,91	1.804,94	1.850,06	2.368,23	2.427,44	2.488,12
Mestrado	IV	1.937,00	1.985,43	2.035,07	2.605,06	2.670,18	2.736,94
Doutorado	V	2.130,70	2.183,97	2.238,57	2.865,56	2.937,21	3.010,63

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, 2015

A partir da observação das informações da Tabela 5, o primeiro aspecto que cabe mencionar é o baixo salário inicial da carreira, equivalente a R\$ 1.455,30 (hum mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta centavos), valor inferior a dois salários mínimos, o que, deve-se reconhecer, não incentiva nem mesmo a entrada para a mesma. Além disso, quando se compara o início da carreira com o salário final, obtido ao se chegar no último grau do último nível, percebe-se um baixo crescimento dos vencimentos – o final da carreira é inferior a duas vezes o piso inicial.

De maneira complementar, ao examinar a pesquisa de Amorim (2014) sobre os egressos do Curso de História da UFMG, a questão financeira é uma das causas apontadas para a desistência da carreira de professor, conforme pode ser visto no trecho a seguir:

“Pelo que foi possível observar ao longo do desenvolvimento da pesquisa, a graduação em História diminui o número de aspirantes a professor porque: 1) apresenta-lhes outras possibilidades de trabalho na sua área de formação que eles desconheciam ou conheciam vagamente, quando ingressaram na universidade; 2) **deixa claro, aos seus olhos, que, na área de história, o lugar menos vantajoso para se estar é a Educação Básica, em função dos menores rendimentos financeiros** e simbólicos que a sala de aula assegura. Aqueles que mantêm a sua opção profissional, ao longo da graduação em História, uma vez no mercado de trabalho, tendem a desistir, diante da dura

realidade que são obrigados a enfrentar cotidianamente e sem perspectivas de mudança”. (AMORIM, 2014, p.45, grifo nosso)

Para compreender melhor o trajeto percorrido para se chegar ao final da carreira, faz-se necessário esclarecer dois conceitos: promoção e progressão. A promoção pode ser definida como a passagem de um nível para outro que é imediatamente superior. A Lei nº 15.293/04 estabelece, como requisito para a promoção, entre outros, o cumprimento de um intervalo de cinco anos no mesmo nível. Esse período pode ser reduzido “na hipótese de formação complementar ou superior àquela exigida para o nível em que o servidor estiver posicionado, desde que relacionada com a natureza e a complexidade da respectiva carreira” e mediante aprovação da Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (Lei nº 15.293 de 2004). A progressão, que é a passagem para o grau subsequente, exige um mínimo de dois anos no mesmo grau, que também podem sofrer a aludida redução. A partir desses critérios, percebe-se que o caminho a ser percorrido para se chegar ao último grau do último nível da carreira é longo.

A combinação do longo trajeto com a diferença relativamente reduzida entre o salário final e o inicial da carreira gera dois problemas principais. O primeiro refere-se à falta de estímulo ao desenvolvimento profissional, pelo menos **sob a ótica da remuneração**¹⁶, visto que o tempo e os esforços despendidos para o aumento do aprendizado não gerariam ganhos expressivos de rendimentos. Isso fica nítido ao se observar os níveis de escolaridade correspondentes a cada nível e a respectiva diferença salarial entre eles. O servidor ingressa no cargo no primeiro grau do nível equivalente a escolaridade exigida. Aquele servidor que tiver mestrado e ingressar no cargo recebe apenas R\$ 176,09 a mais do que aquele que tem a certificação¹⁷.

De maneira complementar, é importante destacar o entendimento de Vaillant (2005), segundo o qual, nos países latino-americanos, há uma só via de incrementar esse salário: ascender na

¹⁶ Esse não é o único motivo que leva as pessoas a buscarem novos conhecimentos, mas essa análise não se estenderá aos demais fatores.

¹⁷ Certificação é uma prova ou exame oferecido acerca da própria carreira de modo a aferir os conhecimentos sobre a atividade administrativa que envolve o cargo. Apesar de a certificação ter sido instituída no plano de carreira desde 2004 com a Lei 15.293, ela ainda não foi implementada pela SEE-MG. Desse modo, aqueles que cumprem os requisitos necessários à promoção (entre eles, o tempo e as avaliações de desempenho positivas) podem passar para o nível cuja escolaridade exigida é a certificação, ainda que não tenham realizado prova ou exame, conforme o art. 18, § 5º - parágrafo acrescentado à referida Lei, pela Lei nº 21.710 de 2015 -, que dispõe que “não será exigida a certificação para a promoção ao nível III das carreiras de Professor de Educação Básica, Analista Educacional e Analista de Educação Básica e aos níveis II e III das carreiras de Técnico da Educação, Assistente Técnico de Educação Básica e Assistente de Educação enquanto o processo para a obtenção do referido título não for regulamentado e implementado pela SEE”. (BRASIL, 2004).

hierarquia do sistema educativo. No entendimento da autora, só há um incremento substancial na renda do professor quando ele assume cargos como o de diretor.

O segundo aspecto, por sua vez, diz respeito ao tempo de permanência na carreira. Da forma como ela é estruturada atualmente, não se tem um incentivo de permanência no longo prazo, o que vai de encontro aos pressupostos da profissionalização ancorados na burocracia weberiana. Isso porque, para Weber, deveria existir uma perspectiva de carreiras que garantisse uma maior estabilidade e, conseqüentemente, maior continuidade das funções executadas. A estabilidade e a segurança são essenciais para os investimentos de longo prazo em aprimoramento e em qualificação dos profissionais que, conforme visto no início do capítulo, ainda são baixos. Além disso, as carreiras garantiriam não só a aquisição de conhecimento por meio da experiência como também a retenção deste na administração pública, o que se perderia diante da realidade atual de desestímulos à continuidade no cargo. Assim, do modo como é organizada a carreira dos professores estaduais, os salários não são suficientes nem para atrair os melhores profissionais nem para retê-los. Essa questão pode ser observada na pesquisa de Amorim (2014), que aponta que dos dezenove entrevistados que chegaram a exercer o magistério, doze desistiram das salas de aulas e quatro estão em vias de fazê-lo. As conclusões da autora reforçam o argumento anterior acerca da permanência na carreira, ao afirmar “há indícios de que o período de tempo em que se permanece professor é relativamente curto”.

É oportuno destacar que a Lei nº 15.293/04 tem, como princípio, a valorização continuada do profissional, mas, como visto anteriormente, essa, na prática, gera poucos incentivos para que isso ocorra. O artigo 4º da Lei prevê que:

“Art. 4º - A estruturação das carreiras dos Profissionais de Educação Básica tem como fundamentos:

I - a valorização do profissional da educação, observados:

b) a manutenção de sistema permanente de formação continuada, acessível a todo servidor, com vistas ao aperfeiçoamento profissional e à ascensão na carreira;

c) o estabelecimento de normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, o desempenho profissional e a formação continuada do servidor, preponderantemente sobre o seu tempo de serviço;” (BRASIL, 2004).

Houve uma melhoria no valor do piso nacional que passou a ser a equivalente a R\$ 1.917,08 (hum mil novecentos e dezessete reais e setenta e oito centavos), conforme Tabela 6. Os

valores pagos em Minas Gerais ainda se encontram abaixo do piso nacional a ser pago aos professores, mas já foi promulgada a Lei nº 21.710 de 2015, que prevê aumentos sucessivos até que esse valor seja atingido em julho de 2018. Apesar desse avanço, o piso só será atingido em 2018 e esses valores ainda podem ser considerados baixos.

Tabela 6 - Vencimento da Carreira de Professor de Educação Básica com carga horária de 24 horas semanais a partir de julho de 2018

Nível de Escolaridade	Nível	Grau					
		A	B	C	N	O	P
Licenciatura Plena	I	1.917,78	1.965,72	2.014,87	2.579,20	2.643,68	2.709,77
Especialização	II	2.109,56	2.162,30	2.216,35	2.837,12	2.908,05	2.980,75
Certificação	III	2.320,51	2.378,53	2.437,99	3.120,83	3.198,85	3.278,83
Mestrado	IV	2.552,57	2.616,38	2.681,79	3.432,92	3.518,74	3.606,71
Doutorado	V	2.807,82	2.878,02	2.949,97	3.776,21	3.870,61	3.967,38

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, 2015

Cabe ressaltar ainda que os valores contidos no plano de carreira mencionado anteriormente são aplicados apenas àqueles professores que cumprem as vinte e quatro horas semanais previstas para o cargo, sendo os vencimentos, nos demais casos, proporcionais ao número de horas fixadas para o mesmo, de acordo com o artigo 34, da Lei nº 15.293 de 2004 (BRASIL, 2004). Isso faz com que a situação seja ainda mais desfavorável, pois a maioria, em média, não cumpre tal carga horária – o que se insinua nos números da pesquisa TALIS.

Segundo a pesquisa, apenas 36,4% dos professores dos anos finais do ensino fundamental trabalham em tempo integral. Além disso, em Minas Gerais, dos 53,6% que não o fazem, 58,5% afirmam que isso não foi por escolha, mas sim porque não lhes foi dada a possibilidade de trabalhar em tempo integral, conforme pode ser visto na Tabela 7. Isso faz com que o professor receba vencimentos ainda menores, uma vez que proporcionais às horas trabalhadas. Assim, novamente tem-se um desincentivo à permanência no magistério nas redes públicas estaduais. Demais disso, muitos professores precisam trabalhar em mais de uma escola para conseguir cumprir uma carga horária maior e fazer jus a vencimentos maiores. Essa possibilidade para o Estado é positiva, pois em determinadas disciplinas como, por exemplo, Ensino Religioso, não se tem uma demanda para vinte e quatro horas semanais. Se não houvesse essa possibilidade de se pagar proporcional e de se trabalhar em mais de uma escola ao mesmo tempo, os gastos do Estado em Educação seriam ainda maiores do que já são. Contudo, é importante reforçar que esse aspecto é positivo para o Estado, não para o professor.

Os gastos mínimos compulsórios com a educação estão fixados no artigo 212 da Constituição de 1988, que prevê que os Estados aplicarão anualmente nunca menos de “vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público” (BRASIL, 2012). Os gastos destinados à educação correspondem, portanto, a pelo menos um quarto do orçamento como um todo, demonstrando o quão vultuosos já são.

Tabela 7 - Percentual de professores dos anos finais do ensino fundamental que estão empregados em tempo integral e tempo parcial (tendo em conta todos os seus empregos atuais de ensino) e as razões para emprego em tempo parcial

	Tempo integral (mais de 90% das horas de tempo integral)		Tempo parcial (71 - 90% das horas de tempo integral)		Tempo parcial (50 - 70% das horas de tempo integral)		Tempo parcial (menos de 50% das horas de tempo integral)		Razão do professor trabalhar em tempo parcial			
									O professor escolheu trabalhar em tempo parcial		Não houve possibilidade de trabalhar em tempo integral	
	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)	%	(E.P.)
MG	36,4	(2,5)	16,0	(3,0)	34,9	(2,8)	12,7	(1,9)	41,6	(3,8)	58,5	(3,8)
Brasil	40,3	(1,2)	15,9	(0,6)	30,5	(0,9)	13,3	(0,6)	50,9	(1,4)	49,1	(1,4)

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem, 2013

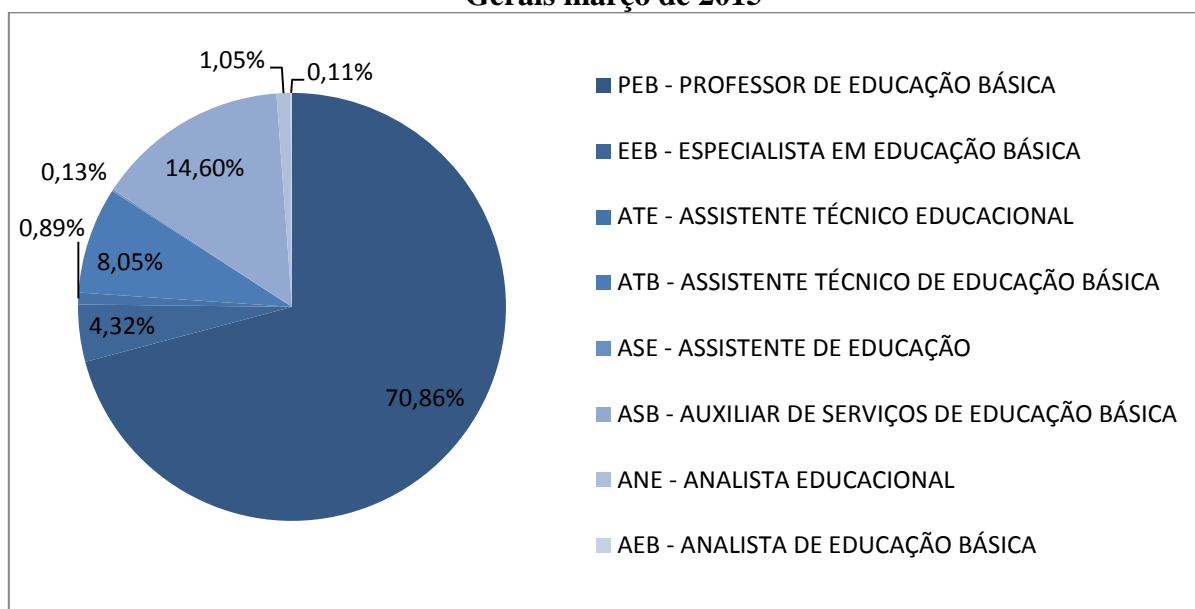
Além de todos esses pontos levantados, a carreira de professor não possui vínculo de dedicação exclusiva¹⁸. Para Weber, a burocracia, no tocante à profissionalização, seria baseada em uma dedicação absoluta às responsabilidades do cargo, o que não ocorre na situação dos professores. Com os baixos salários e a falta de dedicação exclusiva ao cargo, é de se esperar que os professores busquem outras fontes de renda. Disso podem se originar três situações principais: a saída definitiva do cargo de professor para um emprego com melhores condições; o trabalho em mais de uma escola; e o trabalho na escola e em algum outro tipo de emprego para garantir um vencimento final desejável. Nesse último caso, em razão de o professor se dividir em mais de um tipo de emprego, ele pode acabar não se dedicando da maneira esperada ao magistério, não aprimorando suas práticas continuamente, visto que possui outras atividades em sua rotina.

¹⁸ A dedicação dos Professores da Educação Básica, diferentemente do que ocorre com os diretores e inspetores, não é exclusiva uma vez que permite o acúmulo de cargos efetivos – desde que o horário seja compatível.

Quando se compara as carreiras da educação com as de outras áreas, como a saúde e a segurança, a situação fica ainda mais nítida. Os dados apresentados no Gráfico 2 incluem todas as carreiras da educação mas, como de acordo com o Gráfico 1 os professores de educação básica representam aproximadamente 70% do quantitativo de servidores dentre as carreiras da educação, é possível fazer uma aproximação da situação dos mesmos.

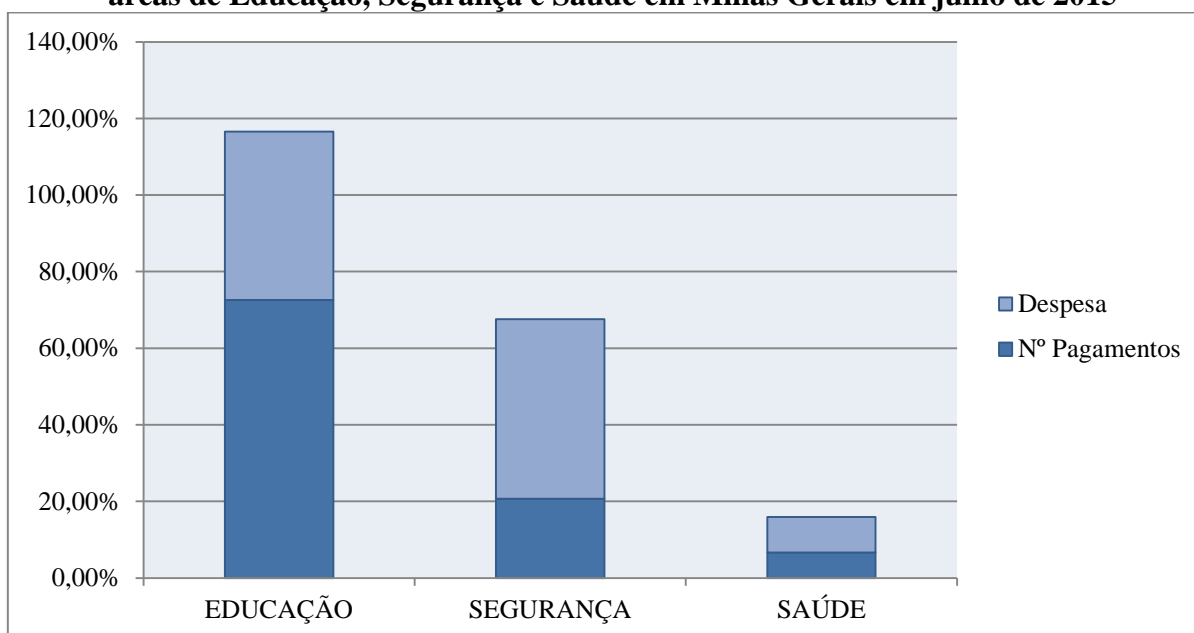
O Gráfico 2 foi construído a partir da folha de pagamentos de cada uma dessas áreas do Estado. O número total dos pagamentos dessas três áreas bem como a soma das respectivas despesas foram estabelecidas como cem por cento para efeito de comparação. O número de pagamentos adotado no Gráfico 2 é superior ao número de servidores, pois aqueles que trabalham em mais de um local, como é o caso dos professores que trabalham em mais de uma escola, por exemplo, aparecem duas vezes na folha de pagamentos. Contudo, esse número foi utilizado de forma aproximada para possibilitar a análise.

Gráfico 1 – Quantitativo de servidores por tipo de carreira da educação em Minas Gerais março de 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Caderneta de Indicadores Educacionais da Secretaria de Estado de Educação – Março de 2015

Gráfico 2 - Percentuais de despesa e de número de pagamentos dos servidores ativos das áreas de Educação, Segurança e Saúde em Minas Gerais em julho de 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

A partir da análise do Gráfico 2, é possível perceber que, apesar de a Educação possuir um número muito superior de pagamentos realizados, comparativamente às áreas de saúde e de segurança, sua despesa média por servidor é muito inferior às das outras duas áreas consideradas, sendo respectivamente R\$ 1.803,12, R\$ 4.114,75 e R\$ 6.758,15, conforme pode ser observado na Tabela 8. Ao se contrapor com a Segurança, percebe-se que, apesar de nesta última o quantitativo de pessoal ser muito inferior ao da educação, o montante de sua despesa é maior em termos absolutos e, principalmente, em termos relativos. Na Tabela 8 constam os valores que deram origem aos gráficos em números absolutos.

Tabela 8 – Número de pagamentos, despesa e despesa média dos servidores ativos para as áreas de Educação, Saúde e Segurança em Minas Gerais em julho de 2015

	Educação	Segurança	Saúde
Despesa (R\$)	479.047.586,46	511.490.383,40	100.609.698,13
Nº Pagamentos	265.677	75.685	24.451
Despesa Média (R\$)	1.803,12	6.758,15	4.114,75

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

Todavia, apesar de a Tabela 8 indicar os baixos salários médios destinados aos profissionais da educação, ela também mostra o numeroso quantitativo destes últimos – o que dificulta uma melhoria nos vencimentos, pois qualquer ajuste feito pelo Poder Público, ainda que pequeno,

tende a impactar o “engessado” orçamento do mesmo. Cabe aqui ressaltar que a intenção não é justificar os baixos salários, mas sim apontar uma dificuldade no aumento dos mesmos. Além disso, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece limites ao gasto com pessoal, ao mesmo tempo em que busca estabelecer uma gestão responsável, também obstaculiza essa questão. Esses percentuais podem ser vistos nos artigos 19 e 20 da referida lei.

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

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados [...]:

II – Estados: 60% (sessenta por cento); [...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais [...]:

II – na esfera estadual: [...]

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;” (BRASIL, 2000).

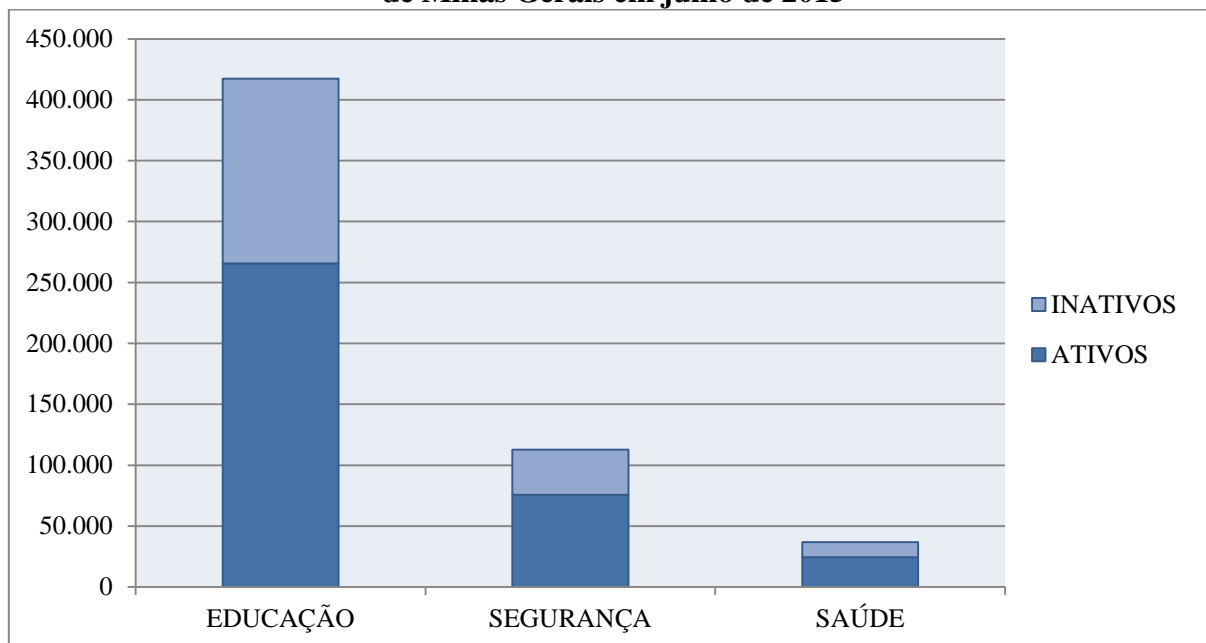
Outra situação que torna complexa a atuação do setor público em termos da política remuneratória refere-se à quantidade de inativos de profissionais da educação, que é muito superior tanto em termos absolutos quanto, e principalmente, em termos relativos quando confrontada com as das áreas de saúde e de segurança, utilizadas para fins de comparação, conforme mostram os dados da Tabela 9 e do Gráfico 3.

Tabela 9 – Número de pagamentos de ativos e inativos para as áreas de educação, segurança e saúde em Minas Gerais em julho de 2015

Área	Ativos (nº de Pagamentos)	Inativos (nº de Pagamentos)
Educação	265.677	151.637
Segurança	75.685	37.047
Saúde	24.451	12.386

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

Gráfico 3 – Quantitativo de ativos e inativos nas áreas de educação, segurança e saúde de Minas Gerais em julho de 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

Demais disso, existem os casos de afastamento preliminar à aposentadoria, que constam como ativos, mas que na prática é como se estivessem inativos. Contudo, só podem receber esse *status* após a homologação da aposentadoria pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Desse modo, é como se o número de inativos fosse ainda maior. De acordo com dados do Sistema de Administração de Pessoal (SISAP), em setembro de 2015, o número de professores da educação básica afastados com tal finalidade era de 17.111 servidores.

Essa grande proporção de inativos tem a contribuição da possibilidade de aposentadoria especial por parte dos professores, que reduz em cinco anos o tempo requerido pelas regras de aposentadoria de acordo com o artigo 40, § 5, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012). Os professores hoje aposentados ainda fazem jus à regra da paridade, que foi extinta com a Emenda Constitucional nº 41 de 2003, o que significa que os reajustes concedidos aos ativos são estendidos aos inativos, dificultando a ação do poder público em termos de melhoria dos vencimentos devido ao expressivo quantitativo representado por esses últimos. Ademais, no limite de gastos com pessoal imposto pela LRF são incluídos os inativos - complicando mais uma vez a ação do Poder Público.

Outro ponto que vai de encontro à profissionalização fundamentada no modelo weberiano diz respeito aos efetivados. Os denominados efetivados são aqueles servidores abarcados pela Lei

Complementar nº 100/07 que passaram a ser detentores de cargo efetivo, sem terem passado por concurso público. Em relação a isso, podem ser apontados dois problemas. O primeiro deles pode ser observado a partir da leitura do caput do artigo 7º da Lei, que expressa “em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos [...]” (BRASIL, 2007). Esses servidores efetivados foram inicialmente contratados de forma temporária, mas acabaram por permanecer muitos anos no Estado. Se a natureza da função era permanente, a forma de contratação desde o começo do processo demonstra-se equivocada, visto que as contratações temporárias, como o próprio nome já evidencia, tem caráter transitório, não se destinando a atender necessidades contínuas do Estado. Ademais, esses vínculos temporários são mais precários. Antes de a Lei efetivar esses servidores, eles não tinham direito a estabilidade, nem uma perspectiva de permanência em períodos longos – uma vez que os contratos eram por tempo determinado –, o que desestimula um aperfeiçoamento profissional e o investimento individual em qualificação. A referida Lei criou uma situação “anômala” ao alterar o tipo de vínculo estabelecido entre esses servidores e o Estado.

O segundo problema, que está diretamente relacionado ao primeiro, refere-se à efetivação dos servidores, fazendo com que os mesmos passassem a ser detentores de cargos públicos, sem terem passado pelo concurso público. Isso é completamente contrário à ideia de meritocracia proposta pelo modelo weberiano, que deveria selecionar os candidatos mais aptos para o cargo e com maior conhecimento, com base em critérios técnicos e objetivos. O concurso materializa esse ideal ao buscar selecionar os candidatos com o maior desempenho em termos de provas - ou de provas e títulos - e tentar aferir se a pessoa atende aos requisitos necessários para o cargo. Além disso, ele é coerente com os princípios da moralidade e da impessoalidade que devem guiar as ações da administração pública. Assim, quando o mesmo não é utilizado enquanto forma de seleção, as proposições de Weber em termos da profissionalização não são observadas. Apesar de a maneira de realização do concurso na administração pública brasileira ser questionável no que se refere ao conteúdo exigido e a forma como ele é realizado – sendo considerado por muitos como insuficiente para auferir o mérito – é inquestionável se tratar do instrumento mais impessoal no tocante a seleção.

Uma vez efetivados, esses servidores passam a ocupar cargos efetivos. Desse modo, seu vínculo com a administração pública deixa de ter um caráter temporário, passando a ter uma maior perspectiva de permanência no cargo. Dado que o cargo efetivo é um requisito para a estabilidade, esses servidores passaram a ter direito à mesma. Apesar de o vínculo entre os

efetivados e o Estado ser diferente daquele que interliga este último aos efetivos selecionados via concurso, ambos tem uma maior perspectiva de continuidade na administração pública visto que, diferentemente do que ocorre com os temporários, eles não precisam ter seus contratos renovados anualmente, permanecendo, assim, no Estado, a menos que sejam exonerados. Apesar de os vínculos serem diferentes, as duas categorias (efetivos e efetivados) serão agrupadas para fins de análise devido a este denominador comum referente a uma possibilidade maior de permanência no Estado que se contrapõe ao vínculo estabelecido com os designados. Dessa forma, somando o quantitativo dessas duas categorias para poder analisar a variação na mão de obra “permanente” na área da educação da administração pública estadual, é possível perceber que esse quantitativo tem se reduzido de forma significativa a partir de 2008.

Tabela 10 – Quantitativo de pessoal efetivo, efetivado e designado ativos na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais de 2006 a 2015

Mês/Ano	Efetivos	Efetivados	Designados
jan/06	122.233	0	85.848
jan/07	124.701	0	85.100
jan/08	120.085	111.202	4.711
jan/09	113.932	106.788	7.606
jan/10	105.654	101.102	19.046
jan/11	98.853	96.276	96.894
jan/12	93.373	93.630	115.125
jan/13	88.909	91.259	114.169
jan/14	93.221	88.295	137.214
jan/15	85.748	81.587	119.708

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

Ao verificar os dados da tabela, percebe-se que, a partir de 2008, o número total de efetivos e efetivados apresenta uma tendência de declínio mais acentuada, sendo que, no período de 2008 a janeiro de 2011, o número de efetivos e efetivados diminuiu em um total de 36.158 servidores. O número dos chamados designados tem comportamento inverso. Salta de 4.711, em 2008, para 96.894, em janeiro de 2011.

Ao examinar os dados da Tabela 11, referentes aos concursos realizados, tem-se que, durante esse período, não foi realizado nenhum concurso para suprir a redução de professores com vínculo de caráter mais permanente. Em 2008, ocorreram apenas 214 nomeações relativas aos

concursos ocorridos em 2005, mas esse número está muito aquém do necessário para recompor o quantitativo que tanto se reduziu a partir de 2008.

Tabela 11 – Concursos realizados e número de vagas abertas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais de 2004 a 2014

Edital	Número de vagas abertas
Edital nº 001/2004	8.839
Edital nº 001/2005	8.150
Editais nºs 02, 03 e 04/2005	1.177
Edital SEPLAG/SEE nº 01 /2011	21.377
Edital SEPLAG/SEE nº 02/2014	1.237
Edital SEPLAG/SEE nº 03/2014	1.648
Edital SEPLAG/SEE nº 04/2014	13.454
Edital SEPLAG/SEE nº 05/2014	901

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, 2015

A partir de 2011, a situação apresenta uma melhora uma vez que foram abertas mais de 30 mil vagas nos editais, quantitativo que aparentemente seria suficiente para cobrir a redução no número de efetivos e efetivados no período. Contudo, ao se verificar o número de designados, tem-se um crescimento de 40.320 no quantitativo, demonstrando que o número de vagas abertas no concurso não se mostrou satisfatório e que a falta da mão de obra para a prestação de serviços educacionais no Estado continuou a ser suprida pelos designados.

No tocante ao vínculo estabelecido com os designados, são necessárias algumas considerações. Primeiramente, cabe ressaltar que esses profissionais não passam por concurso público para serem selecionados. No caso supracitado, a necessidade de pessoal, apesar de comprovada, já fazia parte da realidade da administração pública nas carreiras de educação há algum tempo. Desse modo, essa não deveria ter sido e continuar sendo suprida pelos designados, visto que esses se destinam a situações específicas de demandas temporárias como, por exemplo, substituição em casos de afastamento, de licença maternidade, dentre outros, de acordo com a Lei nº 10.254 de 1990.

Além disso, como a designação não pode exceder o ano letivo em que esta se deu, todo final de ano aqueles que foram designados têm seus contratos encerrados, podendo ser renovados ou não no ano seguinte, retirando a perspectiva de permanência a longo prazo no serviço. Assim, reduz-se o estímulo ao investimento em qualificação voltada para essa atividade, pois não necessariamente o designado estará exercendo a função no ano seguinte e, conforme visto

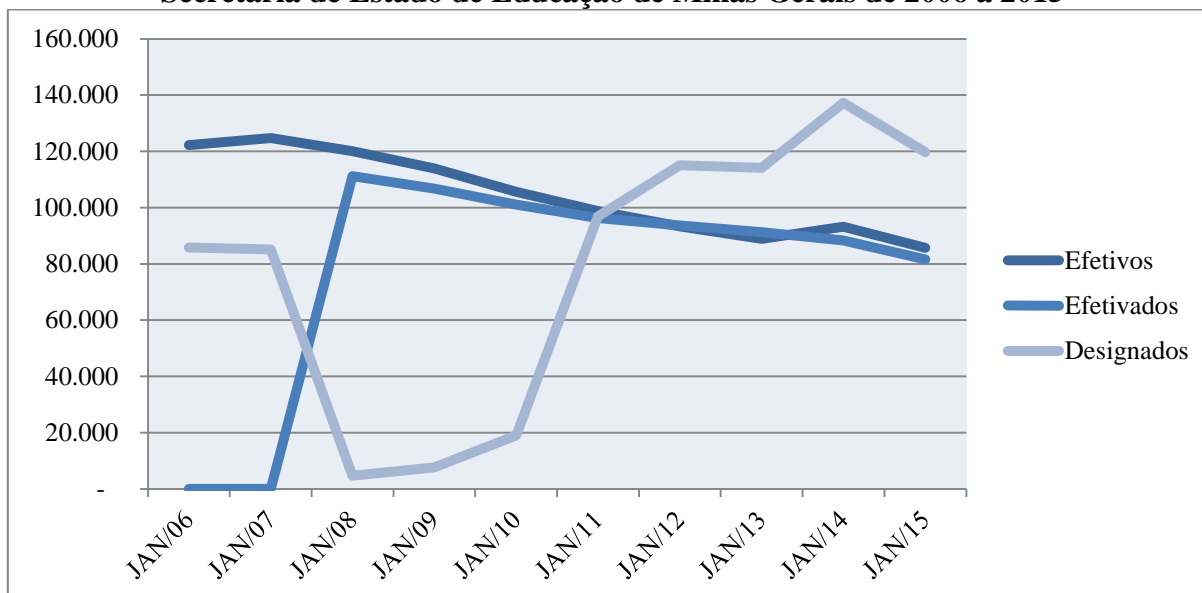
anteriormente, estabilidade e segurança, para Weber, são essenciais para investimentos de longo prazo em aprimoramento e qualificação profissionais.

Outro problema que decorre dessa situação é a alta rotatividade desses servidores, pois, caso renovem seus contratos, não necessariamente serão lotados na mesma escola do ano anterior. Desse modo, perde-se boa parte do aprendizado referente àquela escola específica, ao *modus operandi* da mesma e ao comportamento de seus alunos, além de não criar laços mais fortes nem com os alunos nem com a instituição.

Comparando a queda do número de efetivos e efetivados e a proeminente ascensão no número de designados, percebe-se que estes últimos têm sido a forma como o Estado tem resolvido o seu problema de mão de obra. O dados do Gráfico 4 e o número de concursos realizados demonstram isso. Ainda é possível perceber que não só esse número tem aumentado muito, mas que hoje o quantitativo de designados é maior do que a das outras categorias (efetivos e efetivados), o que demonstra a necessidade permanente de profissionais nessa área e que, portanto, deveria ser feita seleção para a mesma mediante concurso público.

É importante enfatizar que a comparação estabelecida com os efetivados, conforme dito anteriormente, refere-se apenas ao caráter mais permanente desses últimos em relação aos designados, posto que a estada no cargo é um dos fundamentos do modelo burocrático weberiano. Contudo, cabe destacar que os efetivados, antes de adquirirem esse *status*, eram designados que tinham seus contratos recorrentemente renovados e, por conseguinte, do ponto de vista da burla ao concurso, ambos afrontam a profissionalização. Conclui-se, então, que o Estado já vinha há algum tempo utilizando-se desse subterfúgio para suprir sua necessidade constante de mão de obra e que a Lei nº 100 reparou de forma inconstitucional essa situação. No Gráfico 4, a queda no número de designados em 2007 decorre da efetivação realizada pela Lei Complementar nº 100 de 2007.

Gráfico 4 - Evolução do quantitativo de pessoal efetivo, efetivado e designado ativos na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais de 2006 a 2015

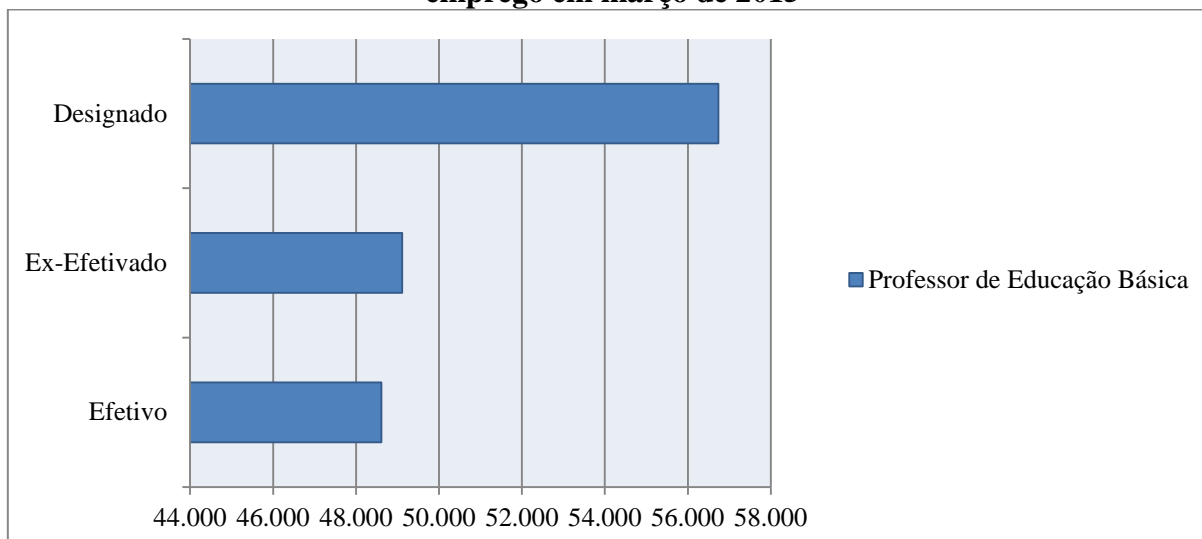


Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Mensal da Folha de Pagamentos do Poder Executivo - Julho de 2015

Quando se analisa o quantitativo apenas dos professores da educação básica, essa situação se reproduz, conforme demonstrado pelo Gráfico 5, em que se tem uma quantidade muito maior de designados do que de efetivos.

Uma contratação de caráter mais temporário é importante e não pode deixar de existir, pois a sala de aula não pode ficar sem professor. Caso haja um afastamento ou licença, não é razoável que se exija a realização de um concurso público para buscar substitutos, pois estes são demorados e se destinam a preencher os quadros de mão de obra permanente. Todavia, o uso da designação enquanto forma de contratação temporária é questionável, uma vez que, além de não haver prazos máximos, como ocorre no caso das contratações temporárias, a designação representa, do ponto de vista dos professores, um vínculo mais precário do que o dessas últimas, tendo em vista que os contratos são encerrados todo final de ano – fazendo com que os contratados via designação não tenham direito nem ao décimo terceiro, nem a férias.

Gráfico 5 - Quantitativo de Professores da Educação Básica segundo o vínculo de emprego em março de 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Caderneta de Indicadores Educacionais da Secretaria de Estado de Educação – Março de 2015

Ademais, no tocante aos efetivados, com o julgamento do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade¹⁹ da Lei Complementar nº 100/07, por contrariar a regra do artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988, o governo de Minas Gerais tem até o mês de dezembro para dispensar os servidores efetivados pela Lei. Assim, o Estado perderá cerca de 80 mil servidores. Diante disso, cria-se uma demanda por pessoal, que por ser previsível, deveria ser preenchida por meio de concurso público. Contudo, de acordo com o notícia do jornal “O Tempo”²⁰, o Estado suspendeu a realização de alguns concursos e ainda não sabe o número de servidores que serão necessários – demonstrando a ausência de um planejamento sobre as necessidades de força de trabalho. Dessa maneira, conforme mencionado na notícia, parte dos servidores efetivados desligados será mantida como “designados” – afrontando mais uma vez a regra do concurso público.

A partir de todos esses dados, percebe-se que existem poucos estímulos ao desenvolvimento profissional do professor devido à falta de apoio ou incentivos e aos baixos salários. Não bastasse isso, no que diz respeito ao modelo weberiano, o Estado tem reiteradamente se esquivado das bases em que se assenta a profissionalização, não realizando a quantidade necessária de concursos públicos, estabelecendo vínculos não permanentes e não oferecendo uma perspectiva de permanência no longo prazo.

¹⁹ Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4876

²⁰ Notícia publicada em 22 de outubro de 2015

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da construção histórica da trajetória brasileira, foi possível perceber que desde o governo de Getúlio Vargas tem-se o início de uma busca mais acentuada pela modernização e racionalização da administração pública brasileira. Contudo, ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que se tinha um esforço visando à profissionalização, este, em muitas vezes, ficou situado em apenas alguns órgãos ou setores – as denominadas burocracias insuladas que se empenhariam em prol do desenvolvimento nacional. Não houve uma reforma sistêmica e abrangente que reformulasse toda a lógica do setor público. Além disso, em termos da legislação brasileira, os dispositivos reforçavam o concurso público como instrumento de seleção meritocrática, mas acabavam por deixar espaços para a sua não utilização. Em razão disso, o Brasil adentrou o século XXI sem a desejável profissionalização de sua administração pública.

Analisando-se, portanto, a realidade de um dos órgãos do setor público, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, essas afirmações se confirmaram na prática. A partir dos dados estudados, foi possível perceber que o professor possui uma rotina exigente em sala de aula e, em contrapartida, possui remunerações – tanto simbólicas como financeiras – baixas. Os salários são baixos, a carreira tem pouca perspectiva de longo prazo e o vínculo empregatício dos professores não é de dedicação exclusiva. Assim, esses profissionais têm pouco estímulo a permanecer na carreira. Isso vai de encontro ao proposto por Weber que incluía a dedicação absoluta às responsabilidades do cargo bem como a permanência no mesmo. Ademais, o Estado pouco investe no desenvolvimento do profissional, seja via apoio financeiro, seja não financeiro, dificultando o aprimoramento e a qualificação dos professores. E, quando esses, mesmo com todos os entraves e os altos custos dos cursos, decidem investir em algum tipo de capacitação, especialização ou outra formação, o acréscimo nos vencimentos é muito baixo. Os valores da carreira foram alterados e passarão por modificações até que se alcance o piso nacional em 2018. Apesar disso, ainda são relativamente baixos.

Ao se comparar a área de educação com as da saúde e da segurança, tem-se uma despesa média em relação aos servidores da primeira muito menor do que as das outras duas, corroborando para o que já se falou acerca dos baixos salários.

Também foi verificada a não utilização do concurso público como forma preponderante de seleção para as carreiras da Educação. Atualmente, tem-se um número muito maior de efetivos e de designados do que aqueles chamados de servidores efetivos que passaram por concurso para ocupar o cargo. Os poucos concursos realizados para preenchimento de cargos efetivos e o crescente número de designados demonstram a forma como o Estado está solucionando o seu problema de mão de obra. Esses aspectos, bem como os acima citados, demonstram que a rede estadual de educação, refletindo a incompleta profissionalização da administração pública brasileira, não se encontra fundamentada prioritariamente nas premissas weberianas, visto que ainda existem muitas situações que se esquivam dos princípios propostos pelo sociólogo alemão, como a dedicação exclusiva ao cargo e a seleção meritocrática.

Cabe ressaltar que, apesar da carreira pouco atrativa dos professores, o Estado encontra alguns limites para uma mudança na mesma. Entre estes, podem ser citados o enorme quantitativo de servidores nas carreiras de Educação – muito maior que os na área da Saúde e da Segurança -, e o percentual máximo de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, entre os servidores da educação existe um percentual maior de inativos se comparado às outras duas áreas, o que dificulta mais uma vez a atuação do poder público, uma vez que esses servidores que hoje estão aposentados ainda possuem a prerrogativa da regra da paridade e, assim, os acréscimos concedidos aos ativos são estendidos a eles.

Por fim, faz-se necessário mencionar que o objetivo não é justificar a ausência de uma melhoria na política remuneratória por parte do poder público, mas sim apontar algumas dificuldades a serem enfrentadas por este. A carreira dos professores da forma como é estruturada atualmente não é atrativa para a entrada nem para a permanência na mesma, precisando, portanto, ser melhorada. Só assim será possível caminhar no sentido do modelo profissionalizado preconizado por Weber. Para isso, é também preciso que o Estado planeje melhor suas demandas de força de trabalho, de modo que possa preenchê-las com quadros permanentes, sem utilizar a mão de obra de designados como subterfúgio para isto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

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

AMORIM, Marina Alves. Quem ainda quer ser professor? A opção pela profissão docente por egressos do Curso de História da UFMG. **Educação em Revista**, v. 30, n. 4, 2014., 2014. Disponível em: <<http://submission.scielo.br/index.php/edur/article/view/125070>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BARBOSA, Maria Lígia; QUINTANEIRO, Tânia. Max Weber. *In*: QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L.; OLIVEIRA, M. **Um Toque de Clássicos**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 107-149.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União** Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Publicação Original. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 51, de 14 de fevereiro de 2006. Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 fev. 2006.

BRASIL. Decreto- Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Decreto- Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jul. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Decreto- Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Rio de Janeiro, 28 out. 1939. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126726/decreto-lei-1713-39>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Decreto- Lei nº 8.323, de 7 de dezembro de 1945. Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8323-a-7-dezembro-1945-457546-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.350 de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 out. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2000.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 351/RN. Relator: Marco Aurélio. Brasília, 14 mai. 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342471/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-351-rn-stf/inteiro-teor-159437961>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Designação de servidor para suprir necessidade de pessoal em MG é questionada em ADI**. Brasília, 2 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288564>. Acesso em: 6 dez 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.322/DF. Relator: Paulo Brossard. Brasília, 3 dez. 1992. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750299/mandado-de-seguranca-ms-21322-df>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.357/DF. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 27 mai. 2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768309/mandado-de-seguranca-ms-22357-df>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 365.368-7/SC. Relator: Ricardo Lewandowski. Primeira Turma. Brasília, 22 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=201000437755&pv=01000000000&tp=51>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em 13 jul. 2015.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo C. Estado e Partidos Políticos no Brasil. São Paulo; Alfa-Ômega, 1983.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Gestão pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. No prelo.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. 2011.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR. (Org.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro; IPEA, 2011. p.17-89

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo; Atlas, 2013.

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

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo; Revista dos Tribunais, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo; Atlas, 2012. 932p.

DINIZ, Angélica; TEIXEIRA, Tâmara. Governo suspende concurso para 519 vagas na Uemg. **O Tempo**. Belo Horizonte, 22 out. 2015. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/governo-suspende-concurso-para-519-vagas-na-uemg-1.1145421>>. Acesso em: 26 out. 2015.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo; Saraiva, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo; Atlas, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte; Fórum, 2012.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, p. 5-30, abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364/370>>.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. Introdução. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 11-24.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 73-108.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 111-118.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo; Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo; Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 10.254 de 20 de julho de 1990. Institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=10254&ano=1990>>. Acesso em: 12 set. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.293 de 5 de agosto de 2004. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 05 ago. 2004. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=15293&comp=&ano=2004&texto=consolidado>>. Acesso em: 12 set. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.710 de 30 de junho de 2015. Dispõe sobre a política remuneratória das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo, altera a estrutura da carreira de Professor de Educação Básica e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21710&ano=2015>>. Acesso em: 12 set. 2015.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 100 de 5 de novembro de 2007. Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - Ugeprevi - do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência - Ceprev -, altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 05 nov. 2007. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=100&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 12 set. 2015.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de *et al.* Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no poder executivo federal. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091229_avancos_desafios.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015

NOGUEIRA, Roberto Passos; CARDOSO JR. José Celso. Tendências e Problemas da Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JR. (Org.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro; IPEA, 2011. p.415-442.

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

OLIVA, Rafael. **Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro**: decifrando o caso das agências reguladoras. 2006. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita. Controles políticos da burocracia: análise comparada em democracias presidencialistas. *In*: 30º Encontro Anual da ANPOCS, GT18: Poder político e controles democráticos, 2006.

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

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 278-305.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Concurso Público: Avanços e Retrocessos**. Senado Federal. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>>. Acesso em: 2 set. 2015.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Corrupção, Nepotismo e Gestão Predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento. *In*: XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica" Caracas, 2004-2005. Disponível em: < <http://siare.clad.org/fulltext/0052003.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

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

VAILLANT, Denise. Reformas educativas y rol de docentes. **Revista PRELAC**, v. 1, p. 38-51, 2005.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro; LTC, 1982.